

Des développements apportés par la Société des Nations à la notion de Représentation Étatique

THÈSE POUR LE DOCTORAT

Présentée et soutenue le 17 Décembre 1938, à 8 heures 30

PAR

Roger FOURES

JURY { *Président* : M. GIDEL, *professeur*.
 { *Suffragants* { MM. LE FUR
 SCELLE } *professeurs*.

PARIS
LES ÉDITIONS DOMAT-MONTCHRESTIEN

F. LOVITON & C"
158-160, Rue Saint-Jacques

1938

THÈSE
POUR LE DOCTORAT

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

Des développements apportés par la Société des Nations à la notion de Représentation Étatique

THÈSE POUR LE DOCTORAT

Présentée et soutenue le 17 Décembre 1938, à 10 heures

PAR

Roger FOURÈS

Diplômé des Sciences Politiques

JURY { *Président* : M. GIDEL, *professeur*.
 { *Suffragants* { MM. LE FUR
 SCELLE } *professeurs*

PARIS

LES ÉDITIONS DOMAT-MONTCHRESTIEN

F. LOVITON & C^{ie}

158-160, Rue Saint-Jacques

1938



A MON PÈRE

A MA MÈRE



Digitized by the Internet Archive
in 2026

https://archive.org/details/IA41547125_0020

INTRODUCTION

La représentation étatique a, au cours des siècles, connu une évolution considérable. Si l'on remonte aux origines, on constate que les sociétés primitives n'avaient pas de rapports entre elles, sinon des rapports de guerre : les grands problèmes économiques, politiques n'existant pas, chaque communauté, sans avoir besoin de s'occuper du sort des autres communautés, formait un petit univers. Puis, la Terre se peuplant de plus en plus, les groupements humains devinrent voisins, des rapports réciproques s'avérèrent nécessaires ; ceux-ci furent d'abord assurés par l'envoi de missions qui, au cours de voyages dans les pays étrangers, réglaient les questions qui avaient nécessité leur intervention. Mais, les besoins de contacts se multipliant, les ambassades devinrent bientôt permanentes, et depuis plusieurs siècles, nous voyons les rapports des Etats assurés grâce à l'action de ces ambassades permanentes qui portent à l'étranger la voix du pouvoir souverain ; quelquefois des congrès ou des conférences internationales réunissent un grand nombre d'envoyés des Etats pour décider des questions importantes dont la solution intéresse beaucoup de gouvernements.

Depuis quelques années enfin, nous nous trouvons en présence d'une nouvelle forme de représentation étatique : la représentation à la Société des Nations. Chaque Etat membre de la Société envoie au sein de ses organes des délégués qui, en son nom, participent à des délibérations collectives dont les résultats sont adoptés par tous les membres. Il y a eu une transformation brusquée de la représentation. Mais, bien que la participation aux délibérations des organes de la Société constitue le fond de leur activité internationale, les Etats membres continuent à envoyer auprès des autres Etats, même auprès des autres Etats mem-

bres, des délégations de diplomates qui, selon l'ancien mode, expriment leur volonté.

Il y a concomitance des deux systèmes.

Nous nous proposons d'étudier cet état actuel de la représentation étatique, divisant notre travail en deux parties, précédées d'un chapitre préliminaire.

Le chapitre préliminaire s'efforcera de montrer quels éléments contribuent à former la notion de représentation étatique, quels éléments de Droit ou de fait permettent de tracer l'image, à un moment donné, de la représentation étatique.

La première partie sera consacrée à l'étude de la forme traditionnelle de la représentation étatique, la deuxième à l'étude de la représentation étatique à la Société des Nations.

Bien des ouvrages de Droit pur ont été consacrés à la S. D. N. depuis sa création. Que voudrions-nous apporter dans cette étude, venant à une époque où la S. D. N. perd son prestige, où le droit qu'elle a proposé a été rejeté par tant d'Etats ?

Profitant du recul qui nous permet de la juger sur des événements, nous voudrions non point rappeler certaines règles de Droit théorique, mais montrer la réalité de l'organisation internationale actuelle.

CHAPITRE PRÉLIMINAIRE

La notion de représentation étatique se réfère à plusieurs éléments

La notion de représentation étatique que constitue le fait pour l'organe étatique des relations internationales, généralement le chef de l'Etat, d'exercer les activités de l'Etat ou de transmettre à un ou plusieurs individus le droit de représenter la volonté étatique auprès d'autres Etats ou entités de Droit International est une notion complexe ; pour saisir comment s'établit la représentation étatique il faut avoir recours à la fois au Droit International et au Droit interne.

Le Droit International intervient d'abord pour fixer les conditions sans lesquelles il ne saurait y avoir de représentation ; il interdit à l'organe de représentation d'outrepasser les droits de l'entité représentée, c'est-à-dire qu'il lui impose, pour être valable, l'observance des règles qu'il détermine. Il faudra se référer au Droit International à un second point de vue : il ne peut y avoir de représentation étatique si l'entité représentée n'est pas admise elle-même au bénéfice des règles du Droit International.

Mais la représentation étatique est d'une analyse difficile ; il faudra se référer au Droit interne pour étudier les règles permettant aux représentants étatiques d'exprimer exactement la volonté de l'Etat ; nous verrons en outre que Droit interne et Droit International marchent dans le même sens, l'un précédant l'autre, que l'évolution des rapports humains, qui est une, embrasse ces deux catégories juridiques et qu'il est nécessaire d'avoir recours au Droit interne pour expliquer certaines tendances du Droit International.

SECTION I

ÉLÉMENTS DE DROIT INTERNATIONAL

§ 1. — *Nécessité de se conformer au Droit International*

C'est là une vérité évidente sur laquelle il est inutile d'insister. L'organe qui représente l'entité de Droit International ne peut être autorisé à faire plus que celle-ci et est assujettie aux mêmes règles de Droit International. Le mot de représentation, faisant comprendre l'identité véritable de volonté et de rôle qui est établie entre le représenté et le représentant nous interdit d'insister sur une pareille notion. Mais il fallait la mentionner puisque la conformité aux règles du Droit International, la nécessité de ne pas violer ce Droit, est la première condition de toute action juridique internationale.

§ 2. — *Nécessité de représenter une entité admise au bénéfice des règles du Droit International*

Le Droit International s'adresse à des sujets de droits qui sont en nombre plus restreint que les sujets du Droit interne.

L'organe de représentation étatique sur le plan international est admis au bénéfice des règles du Droit International, car, de l'avis de tous les juristes, l'Etat est le principal et le plus ancien sujet du Droit International.

Mais, qu'entendons-nous par Etat ? Si l'on consulte les traités de Droit International nous y trouvons toujours une définition comparable à celle-ci : l'Etat est un groupe d'hommes établis sur un territoire déterminé et obéissant à une même autorité indépendante, qui est chargée de réaliser le bien commun, l'intérêt public. Et dans toute définition complète de l'Etat, on trouve ces trois éléments constitutifs : la population, le territoire, l'autorité indépendante. Il faut y ajouter : la nécessité de se soumettre aux principes du Droit, qui n'est pas énoncée dans les définitions classiques

mais à laquelle fait allusion Mr Le Fur (1). Elle s'impose, et l'on conçoit mal aujourd'hui qu'une collectivité qui ne se soumettrait pas aux grands principes du Droit, vis-à-vis d'autres Etats, puisse être reconnue par ceux-ci comme Etat.

La définition précédente décompose l'Etat en ses divers éléments ; si l'on veut définir comment s'exprime la volonté de l'Etat en Droit interne, on sera obligé de tenir compte de ces divers éléments (pouvoir exécutif, pouvoir législatif, opinion publique aussi), dont l'action combinée dégage la volonté de l'entité d'Etat.

Mais au regard du Droit International on ne saurait concevoir l'Etat de la même façon : il forme un tout, doté d'une volonté autonome, opposable aux autres volontés étatiques ; l'unité de l'Etat s'impose pour la stabilité et la clarté des rapports internationaux.

Dans ces rapports internationaux, c'est le troisième élément de l'Etat, l'élément d'autorité indépendante qui passe au premier plan et tout particulièrement si l'on envisage l'Etat à l'occasion d'une étude comme la nôtre, relative à la représentation de l'élément volontaire de l'Etat à l'extérieur. Ce qui nous intéresse c'est cet élément volontaire de l'Etat. Sur le plan international, comme sur le plan interne, cette volonté de l'Etat doit être conforme à l'intérêt national ; elle doit être l'expression de la volonté générale. Et à part de courtes périodes où il peut être fait violence aux citoyens, la volonté de l'Etat est ou cherche à être effectivement l'expression de la volonté générale. Ainsi à travers la volonté unique de l'Etat, c'est la volonté des citoyens qui s'exprime. On a discuté de la question de savoir si, à travers l'Etat, ce ne sont pas tous les citoyens qui sont admis aux règles du Droit International. Il est certain que l'individu est le destinataire, tout au moins indirect, des règles du Droit International puisque c'est pour l'individu qu'existe l'Etat, destinataire direct du Droit Interna-

(1) Le Fur : « Cours sur le Droit International Public », p. 79 (cours à la Faculté de Droit de Paris 1934-5).

tional (1). Il est évident que les auteurs, comme Mr Duguit, qui n'admettent pas la personnalité de l'Etat, sont partisans d'une théorie plus radicale ; celle de la personnalité internationale directe de l'individu. Pour nous, l'individu ne paraît être qu'un destinataire indirect des règles du Droit International. En effet, la pratique nous montre qu'il est admis à la participation des relations extérieures, et par là à l'élaboration des règles du Droit International, puisque celles-ci dérivent pour une grande part des stipulations conventionnelles entre Etats, d'une façon beaucoup plus lointaine et indirecte qu'à la gestion des affaires publiques à l'intérieur de l'Etat.

Car la volonté de l'Etat étant considérée comme un tout, comme une volonté une au regard du Droit International, c'est une question d'ordre interne que de savoir par quels moyens et avec la participation de quels éléments l'Etat exprime sa volonté. Encore une fois, la pratique n'est pas ici la même que dans l'ordre interne et la volonté de l'Etat à l'extérieur n'a pas la même source directe que ladite volonté à l'intérieur. Dans les relations extérieures, la volonté de l'Etat est en dernière analyse, celle de l'exécutif, celle du gouvernement directement exprimée. Nous verrons infra quelles règles constitutionnelles conditionnent la formation et l'expression de cette volonté.

Tels sont, en bref, les éléments de Droit International auxquels se réfère la notion de représentation étatique. Il nous fallait au moins les énumérer dans ce chapitre préliminaire.

SECTION II

ELEMENTS DE DROIT INTERNE

§ 1. — *Le représentant exprime-t-il fidèlement la volonté de l'Etat ?*

C'est à dessein que nous nous bornons à énumérer ici les éléments de la question ; en principe, le Droit Interna-

(1) Le Fur: « Cours sur le Droit International Public », p. 47 (cours à la Faculté de Droit de Paris 1934-5).

tional admet telle représentation qu'il convient au droit constitutionnel interne de donner à l'Etat : Mr Strupp déclare : « C'est au Droit interne, d'après une règle de Droit International coutumier, à déterminer la personne qui représente l'Etat dans les relations Internationales et les conditions sous lesquelles ce caractère représentatif lui est attribué » (1). Le système des rapports entre l'Etat et l'organe de sa représentation est défini par le Droit interne. Nous verrons plus tard que c'est la théorie du renvoi qui permet cette adoption de règles de Droit interne pour régler des rapports d'ordre International.

§ 2. — *L'évolution du Droit interne exerce son influence sur celle du Droit International*

Devant établir une comparaison entre les pouvoirs de l'Etat à l'intérieur et à l'extérieur, il nous faut préciser ce que nous entendrons par le terme Etat. Rejetant la notion complexe du Droit interne, nous adoptons la notion simple du Droit International. Et, d'après la formule de M. Dehousse, « quand nous ferons allusion à la volonté de l'Etat, nous donnerons à cette expression un sens qui s'apparente à celui qu'elle revêt dans la doctrine de l'école de Duguit : nous la considérerons comme synonyme d'une volonté des dirigeants différenciable comme telle de la volonté des dirigés » (2). Si la volonté de l'Etat à l'intérieur résulte de la collaboration de divers organes constitutionnels : le chef de l'Etat et le gouvernement constituant l'exécutif, les deux chambres constituant le législatif, et même d'organes extra-constitutionnels tels que des associations, syndicats, etc., à l'extérieur, au contraire, la volonté de l'Etat est celle des gouvernants, nous le verrons. C'est la première forme de la volonté de l'Etat qui préside à l'élaboration des règles de Droit interne, c'est sous la seconde que l'Etat agit dans le domaine international. Par leur origine, Droit interne et

(1) Boutant : « Les mandats internationaux », p. 208.

(2) Dehousse : « La ratification des traités », p. 18. (Sirey 1935).

Droit International sont assez différents pour que de nombreux auteurs (Triepel, Anzilotti) soutiennent encore la théorie de la dualité de leur nature. Mais l'on constate de façon certaine que l'évolution du Droit interne tend à se refléter dans une évolution parallèle quoique plus tardive du Droit International. Celui-ci se transforme aussi sous l'influence d'autres causes mais celle-là est à coup sûr la principale. Nous verrons plus tard qu'il y a eu depuis la guerre un courant de « démocratisation de la politique extérieure » qui trouve son origine dans l'évolution des régimes internes. « La démocratisation des régimes internes amène une démocratisation de la vie internationale », dit Mr. Mirkinè Guetzévitich (1). Aussi, disons quelques mots de cette démocratisation croissante des régimes internes, une des caractéristiques de l'époque actuelle.

Le vingtième siècle a vu une grande multiplication des régimes dits représentatifs dans lesquels une place importante est faite à l'expression de la volonté nationale, au moyen de l'élection. Dans un pays comme la France, où depuis longtemps il est entendu que « le principe de toute souveraineté réside essentiellement dans la nation », que « nul corps, nul individu ne peut exercer d'autorité qui n'en émane expressément » (déclaration des droits du 3 septembre 1791) et où la constitution de 1875 a, sans en faire mention, pleinement adopté ces principes, nous assistons à une démocratisation de la politique extérieure. Celle-ci prend trois formes :

— tendance de la part du pouvoir législatif à empiéter sur les attributions de l'exécutif, dans les pays à régime parlementaire ; « bien qu'il soit un régime de dualisme égalitaire en théorie et dans sa destination, une rupture d'équilibre a lieu en faveur du législatif » (2). Le législatif étant une émanation plus directe du corps élec-

(1) Politis (Nicolas) : « Les nouvelles tendances du Droit International », p. 226.

(2) Gidel : « Rapports entre le législatif et l'exécutif », p. 27 (cours de doctorat de la Faculté de Droit de Paris 1936-7).

toral, on peut en conclure à bon droit que c'est là un signe de démocratisation de la politique intérieure ; (c'est la tendance de toutes ces dernières années, mais un courant en faveur de la primauté du pouvoir exécutif semble se dessiner depuis peu (1) ; il est trop récent toutefois pour que nous en fassions état).

— tendance de la part des citoyens à exercer leur contrôle sur les assemblées élues, par la pratique du mandat impératif. Il y a une tendance à abandonner la conception classique de la révolution française selon laquelle les représentants élus ont seulement ce caractère de représentation « en tant que membres de l'assemblée représentative, c'est-à-dire en tant que concourant à constituer cette assemblée et appelés à coopérer à la formation de la volonté qu'elle exprime » (2). On ne veut plus aujourd'hui que les représentants expriment librement la volonté de la collectivité une fois qu'ils ont été désignés, mais on cherche à faciliter l'action des citoyens sur les assemblées démocratiquement élues, leur nomination seule n'étant plus considérée comme satisfaisant l'esprit de la démocratie.

— Il faut enfin signaler la tendance à faire intervenir dans les affaires publiques des éléments de nature extra-constitutionnelle : associations, syndicats (action de la C. G. T. en France (3)) partis politiques ; l'année dernière, « on a pu lire dans la presse l'invitation adressée par le parti communiste au président du conseil et au ministre des affaires étrangères de venir discuter dans une réunion

(1) Cf. « Parlementarisme, démocratie, dictature » par MM. Ez. Gordon et M. Mouskhéli, dans *Revue de Droit public et de la science politique*, avril-juin 1938.

(2) Carré de Malberg : « Contribution à la théorie générale de l'Etat », t. 2, p. 224.

(3) Ne disait-on pas récemment (octobre 1938) que le président du conseil des ministres avait communiqué une partie du rapport du général Gamelin, chef d'Etat major général de l'Armée, relatif à la situation actuelle de notre force militaire, à M. Léon Jouhaux, secrétaire général de la Confédération Générale du Travail. Cette information a suscité une émotion bien légitime.

populaire les questions qui semblaient de particulier intérêt au parti dont il s'agissait, à savoir la conduite à tenir à l'égard de l'Espagne, et cela bien que le parlement existât, eût connu de la question. Cette démarche est significative, en ce qu'elle marque une tendance à déplacer le centre de gravité du gouvernement, du parlement vers l'extérieur, et, suivant la formule qui est employée aujourd'hui quand on veut faire allusion à cet état de choses, à remplacer le gouvernement parlementaire par un gouvernement de masses » (1).

Avec la démocratisation des régimes internes, la notion de soumission de l'autorité étatique au Droit a tendance à se substituer à celle de la toute-puissance juridique de cette autorité. Il est certain que : « jusqu'à une époque récente, le droit public interne était basé tout entier sur cette idée d'une souveraineté absolue de l'Etat » (2). Le juriste français, Mr Esmein, était encore un partisan de cette théorie qui « définissait l'Etat par l'autorité supérieure ou souveraineté dont il est investi et qui ne reconnaît naturellement point de puissance supérieure ou concurrente » ; il affirmait que « l'existence de cette souveraineté qui est la qualité essentielle de l'Etat, forme le fondement même du droit public » (3). Mais, comme l'a constaté justement Mr Le Fur, « l'Etat nation, c'est-à-dire l'Etat où l'on a réalisé à peu près complètement la fusion entre le groupement juridique et le groupement volontariste a, depuis la grande guerre, remplacé dans plusieurs points de l'Europe l'ancien Etat-empire, celui du moins qui s'était établi sans tenir compte de la volonté des populations » (4). Et, sans vouloir affirmer que la volonté des populations soit

(1) Gidel : « Rapports entre le législatif et l'exécutif », p. 5 (cours de doctorat à la Faculté de Droit de Paris 1936-7).

(2) Le Fur : « Cours sur le Droit International Public », p. 16 (cours à la Faculté de Droit de Paris 1934-5).

(3) Carré de Malberg : « Contribution à la théorie générale de l'Etat ».

(4) Le Fur : « Philosophie du Droit des Gens », p. 29 (cours de la dotation Carnegie 1934-5).

pleinement identifiable avec le Droit, il faut cependant reconnaître que la participation de cette volonté à l'élaboration des règles juridiques contribue à substituer le règne du Droit à celui de l'autorité en soi. Et nombreux sont les auteurs qui ont mis en relief ce fait que, dans les relations du Droit interne, le respect des règles de Droit c'est-à-dire le respect de la volonté des organes déterminant le Droit, et, en dernière analyse, dans les régimes démocratiques, le respect de la volonté populaire, s'impose comme tel à la conduite des gouvernements. M. J. Gascon y Marin note que : « dans le droit public interne, l'évolution s'est accomplie avec la soumission de l'activité des autorités publiques au Droit, avec l'Etat de Droit, avec l'Etat de Justice » (1). M. Krabbe en voit la cause « dans le fait qu'avec l'introduction du système constitutionnel, la communauté a recouvré dans la représentation nationale un organe propre déterminant le Droit » (2).

Et si nous tenons à constater que dans les rapports des Etats avec leurs peuples les régimes de force semblent irrévocablement condamnés, c'est que nous pensons que les concepts et les pratiques du Droit public International pourront s'en trouver fortement modifiés (3) ; il est clair en effet que la théorie de la toute-puissance de l'Etat est difficilement conciliable, dans le domaine des relations extérieures, avec l'existence d'un Droit International puisque, si les Etats sont absolument souverains, nulle règle ne peut leur être imposée du dehors par la communauté des nations ; leur consentement est indispensable. Et s'il en est ainsi, « on ne peut pas appeler un Droit la règle qui ne s'impose à chacun qu'autant qu'il le veut bien » (4).

(1) Gascon y Marin (J) : « Les fonctionnaires internationaux », p. 726 (cours La Haye 1932).

(2) Krabbe : « L'idée moderne de l'Etat », p. 569 (cours de l'Académie de Droit International de La Haye 1926).

(3) Carré de Malberg : « Contribution à la théorie générale de l'Etat », introduction.

(4) Le Fur : « Cours sur le Droit International Public », p. 16 (cours à la Faculté de Droit de Paris 1934-5).

Mais si l'évolution du Droit interne est dans le sens d'une démocratisation, il faut bien constater l'existence actuelle et, pourrait-on dire, la floraison de régimes autoritaires semblant correspondre à des notions de Droit absolument opposées. Le cas de l'Allemagne est particulièrement frappant ; cette nation a depuis fort longtemps une conception autoritaire et absolue du rôle de l'Etat.

Tandis que la théorie de M. Esmein n'était en France qu'une survivance, la théorie allemande de la « herrschaft », celle de la toute-puissance de l'Etat, théorie qui attribue valeur juridique à toute volonté de l'Etat, continue à régner en Allemagne : cette doctrine n'admet point que la nation, c'est-à-dire la collectivité des nationaux formant une personne juridique, soit susceptible d'avoir des organes à elle ; il n'y a pas dans l'Etat d'autre personnalité que celle de l'Etat lui-même. Les personnages ou collèges désignés sous le nom d'organes sont ceux, non point de la nation, mais uniquement de l'Etat, au sens d'Etat-Pouvoir, que nous avons décidé d'adopter pour ce mot. Et ce n'est pas la théorie allemande de l'auto-limitation de l'Etat, devenue célèbre depuis Von Ihering et fondant l'existence de règle de Droit International sur le consentement exprès de l'Etat, qui a pu concilier la notion de souveraineté absolue avec la construction du Droit International, bien qu'elle ait été imaginée dans ce but : car, nous l'avons dit, une règle que l'on s'impose à soi-même et dont on peut se délier dès qu'on le veut, n'est pas une règle de Droit. Et c'est bien cette conception qui est aujourd'hui celle du troisième Reich ; actuellement, supérieure à tout droit contractuel, l'idée qui détermine la conduite de l'Allemagne est celle du « Droit à l'Honneur » : c'est le droit le plus sacré, dont l'Allemagne se réserve d'apprécier les exigences ; en partant de cette idée, on proclame le droit à la défense nationale, c'est-à-dire le droit de violer les engagements établissant une limitation de cette défense nationale ainsi que ceux qui ne sont plus conformes à l'honneur allemand (1).

(1) Chklaver : « Le Droit des Gens correspondant aux nouvelles formes de l'Etat » (cours de la dotation Carnegie 1936-7).

En Italie, la conception totalitaire de l'Etat fasciste à l'intérieur conduit au même résultat dans le domaine de la politique étrangère quant à l'observation des règles de Droit International. Les idées qui conditionnent toutes les décisions de l'Etat sont celles du « Droit à la vie », du « Droit à l'expansion » ; ces idées de principe peuvent bousculer tous les engagements contractuels et le vague de leur énoncé justifier toutes les attitudes. Il est intéressant de noter que « dans la conception italienne, c'est la nation plutôt que l'Etat qui est l'idée, c'est la nation qui apparaît comme l'absolu. L'Etat totalitaire ne fait qu'incarner la nation. Il y a dualisme en quelque sorte. L'Etat, c'est la nation personnifiée » (1). Cette théorie paraît dans ses sources, plus humaine que la précédente, l'Etat n'incarnant la nation que pour mieux la servir.

Dans bien d'autres pays, et sous diverses formes, des régimes de force sont apparus. Le phénomène est trop récent sous cette forme généralisée pour être expliqué ; mais ne peut-on pas penser que partout où ils sont apparus, sauf peut-être en Allemagne, ils ne sont que des régimes d'exception, des régimes transitoires rendus possibles et parfois nécessaires, à la fois par la violence de la crise économique d'après guerre, car seul un régime autoritaire peut trouver des solutions immédiates aux problèmes urgents, et aussi par suite des troubles souvent considérables qu'a amenés l'installation de l'idée démocratique. La démocratie est un régime de peuples mûrs, un régime difficile, et qu'il faut mériter pour en cueillir les fruits.

Ainsi, ayant pour but de montrer la complexité de cette notion de « représentation étatique », nous avons énuméré les éléments divers qui la constituent :

En ce qui concerne le Droit International : nécessité pour le représentant, comme pour le représenté, de se con-

(1) Le Fur: « Philosophie du Droit des Gens », p. 26 (cours de la dotation Carnegie 1934-5).

former à ses règles ; et nécessité d'agir au nom d'une entité nationale admise au bénéfice des mêmes règles.

En ce qui concerne le Droit interne : nécessité de l'étude des règles internes de la représentation ; énonciation de l'idée que l'Etat du Droit International tend à être influencé par l'Etat du Droit interne. Nous verrons en effet que les relations internationales tendent à être assurées par les mêmes éléments qui disposent de la souveraineté dans les sociétés internes. Il répugne à beaucoup d'individus, à l'opinion publique même, de se voir écarter de toute action directe sur la conduite de la politique extérieure, alors que le principe démocratique et de plus en plus développé de la souveraineté de la nation semble exiger logiquement que cette souveraineté s'exerce à l'extérieur dans les mêmes formes qu'à l'intérieur. Et l'extension des principes démocratiques aux règles de la représentation étatique a pour effet d'exercer une influence sur l'état du Droit International lui-même.

Dans le cadre des idées exposées précédemment, nous allons étudier la représentation étatique, d'abord dans sa forme traditionnelle, puis, depuis la Société des Nations (1) ; nous ne voulons pas créer à priori une opposition artificielle entre ce qui est avant et ce qui est depuis la S. D. N., mais la date de son apparition présente pour l'étude du Droit une importance réelle.

Au terme d'une guerre atroce, on se trouvait, plus qu'à tout autre moment, pénétré de ce que sont le Droit et la Force, des méfaits que peut entraîner le dérèglement de celle-ci, de la nécessité d'assurer le triomphe de celui-là pour éviter le retour d'une catastrophe dont les conséquen-

(1) Les mots représentation étatique ont deux significations : ils visent d'abord l'expression des vœux de l'Etat (Etat-pouvoir) dans les relations extérieures, énoncée par les organes constitutionnellement qualifiés ; mais c'est aussi l'expression des mêmes vœux par des représentants de ces organes constitutionnels. Dans le premier cas, action directe du pouvoir central ; dans le second, action indirecte de ce même pouvoir qui utilise pour des raisons de commodité l'intermédiaire d'agents diplomatiques, de délégués au sein de conférences internationales, etc..

ces seraient effroyables pour tous. On était donc disposé à tenter un effort d'organisation des rapports internationaux, organisation basée sur le respect du Droit, en qui tous avaient confiance puisque la victoire des alliés était un témoignage de sa réalité ; et l'on édifia la S. D. N., monument audacieux, trop peut-être, qui témoigne de façon positive de l'existence des tendances, latentes certes déjà auparavant, mais inscrites pour la première fois dans le droit positif, et qui marque une étape dans l'évolution de la vie des nations.

Telle est la raison pour laquelle nous avons choisi la création de la S. D. N. comme point de comparaison à notre étude.

Mais, vu que, à aucun moment, depuis la création de la S.D.N., tous les Etats n'ont été simultanément membres de cet organisme, en marge des relations inter-étatiques conformes au pacte de la S. D. N., et comportant le caractère de nouveauté qui justifie la division de notre étude en deux périodes, ont subsisté des rapports inter-étatiques basés sur le Droit International traditionnel. La pratique diplomatique actuelle, dans la mesure où elle est mise en œuvre en dehors du cadre de la S. D. N., est comparable à la pratique diplomatique traditionnelle. Ainsi, nous entendons par « représentation étatique traditionnelle » la représentation hors du cadre de la S. D. N.

PREMIERE PARTIE

La forme traditionnelle de la représentation étatique

GÉNÉRALITÉS

Nous avons dit, dans notre chapitre préliminaire, quels éléments contribuaient à former la notion de représentation étatique. Passons maintenant à un examen plus approfondi de la question. Nous nous proposons, dans cette première partie, de décrire la forme traditionnelle de la représentation étatique.

La représentation étatique, sous sa forme traditionnelle, a de lointaines origines. Sans vouloir décrire l'état de la représentation aux siècles passés, il nous arrivera quelquefois de remonter dans le temps pour expliquer, par ses origines, les caractères de cette représentation ; mais nous ferons état aussi des événements les plus récents puisque notre but est de décrire des règles juridiques qui aujourd'hui encore subsistent, et même ne semblent pas près de disparaître.

Cette étude doit nécessairement débiter par l'examen, aussi rapide soit-il, des règles de Droit International régissant les relations réciproques des Etats ; puis nous aborderons celui des normes déterminant l'activité et les attributions des divers représentants de l'Etat. Ces normes sont à la fois d'ordre international et d'ordre interne ; elles ne peuvent avoir d'effet entre tous que si chacun les adopte comme siennes ; aussi l'étude consacrée à chacun des organes de l'Etat à l'extérieur se référera-t-elle aux deux ordres de normes juridiques.

Un chapitre premier sera consacré à un examen général de l'autorité des règles du Droit International tel qu'il est entendu dans la doctrine classique. Le chapitre deuxième aura pour objet d'établir où réside le siège de la souveraineté externe. Dans le troisième chapitre, nous étudierons les différents organes de l'Etat dans les relations extérieures, exception faite pour les agents diplomatiques proprement dits à l'activité desquels nous consacrerons le chapitre quatrième.

CHAPITRE I

Caractères du droit international dans la doctrine traditionnelle

LE DROIT INTERNATIONAL S'IMPOSE COMME UNE MORALE DÉPOURVUE DE SANCTIONS POSITIVES

Sans faire un historique de l'évolution du Droit International depuis son origine, et du rôle qu'il a joué dans les rapports des Etats, voyons quelle est la notion du Droit International dans ce que nous avons appelé « la forme traditionnelle des relations Internationales », et les conditions de son application.

Il est certain que, depuis un certain temps déjà, la notion d'empire du Droit domine comme base des rapports Internationaux, l'idée de Droit ayant remplacé l'idée plus ancienne d'autorité attachée aux décisions de l'Etat, par le seul fait qu'elles sont une manifestation de la volonté de cet Etat (doctrine de Machiavel) (1).

Sans doute, si dans la doctrine traditionnelle, le Droit est le principal fondement de l'activité des Etats, il n'est pas le seul : dans les rapports réciproques des Etats, les facteurs politiques se combinent et devront toujours se combiner avec les facteurs juridiques. Ceux-là ne pourront jamais être les seuls à entrer en ligne de compte, quelle que puisse être un jour l'autorité du Droit.

Voici, d'après De Martens, quel est l'état juridique des relations internationales à la fin du dix-neuvième siècle :

(1) Il faut remarquer toutefois que des notions analogues sont aujourd'hui à nouveau en honneur et forment la base des conceptions des Etats totalitaires.

« Deux principes règnent en même temps, l'un exigeant la reconnaissance des faits accomplis et des Etats tels que l'Histoire les a formés, l'autre demandant, au nom des sentiments les plus élevés de liberté et d'indépendance, le respect pour les nationalités naturelles. Les représentants de la science du Droit International dans les temps modernes n'ont qu'un but : établir nettement les principes positifs qui doivent diriger les rapports entre Etats, en consultant non seulement l'Histoire, les circonstances matérielles, les conditions réelles de la vie, mais les exigences de la vérité scientifique et le sentiment du Droit qui prévaut dans le monde civilisé » (1). Et, c'est grâce à cet effort patient et continu que la notion d' « empire du Droit en soi » se substitue aujourd'hui à celle d' « empire de l'autorité ». Mais l'Etat reste maître de son action, juge de la conformité de celle-ci avec les règles du Droit International. Aucun système de sanctions n'existe contre la violation d'engagements internationaux ou de règles de Droit International coutumier : pas d'organisation collective des Etats pour assurer le triomphe du Droit sur la force par une action concertée des puissances à l'encontre de celles qui violeraient le Droit.

Certes une action concertée peut avoir lieu et nous en avons eu des exemples ; en 1902, pour obliger le Vénézuëla à payer ses dettes, l'Angleterre, l'Allemagne et l'Italie ont exercé à son égard une action collective sous la forme d'un blocus pacifique, avec bombardement des ports de Puerto et Caballo par les navires allemands ; mais la mise en œuvre d'une telle action dépendait de la libre volonté des puissances ; ces trois Etats étaient, chacun, directement intéressés au paiement des dettes vénézuéliennes car chacun était créancier ; et on peut penser que leur action n'aurait pas été aussi énergique contre un Etat plus redoutable que le Vénézuëla. Pascal avait bien dit que la justice sans la force était impuissante si la force sans la justice

(1) Mirkine-Guetzévitch : « Droit Constitutionnel et Droit International », t. 1, p. 201 (cours de la dotation Carnegie 1938).

était tyrannique ; « il faut mettre ensemble la justice et la force et faire que ce qui est juste soit fort et que ce qui est fort soit juste ». C'est ce que l'on ne pouvait atteindre en dehors d'une organisation internationale des Etats. Nous avons signalé les inconvénients de la théorie de l'autolimitation en Droit International ; est-ce qu'elle n'engendre pas des résultats aussi insuffisants, la situation de fait qui ne permet pas d'assurer avec certitude le respect du Droit et la sanction de ses violations ?

En dehors d'une organisation internationale, le Droit ne s'impose que comme une morale dépourvue de sanctions positives.

CHAPITRE II

C'est le pouvoir exécutif le seul organe de l'Etat qualifié pour les relations internationales

En vue de donner dès le début les éléments de la représentation étatique, nous avons énoncé plus haut que c'était l'Etat-pouvoir, l'Etat entendu dans le sens conforme à la définition donnée par M. Dehousse, par opposition à la notion d'Etat telle qu'on l'entend généralement, qui était l'organe des rapports internationaux. Il nous faut maintenant justifier notre affirmation par une étude de ce qu'est la représentation étatique d'après le Droit et la pratique classiques. Nous allons voir dans ce chapitre que la principale caractéristique du Droit International est d'être un droit inter-étatique, c'est-à-dire un droit qui, tout au moins avant une certaine évolution très récente, ne s'appliquait qu'aux Etats.

Puis nous examinerons quel est l'organe de l'Etat qui agit en son nom dans les relations extérieures ; nous aurons à tenir compte du Droit interne et du Droit International et nous aborderons les problèmes de l'imputation et du renvoi.

SECTION I

LE DROIT INTERNATIONAL EST UN DROIT INTER-ETATIQUE

Nous avons affirmé précédemment que les Etats étaient les sujets du Droit des Gens : « cette thèse... n'est pas

d'inspiration doctrinaire, elle n'est pas avancée pour les besoins d'un système. Elle se fonde tout simplement sur l'origine du Droit des Gens, sur la manière dont il s'est formé à travers les âges et dont il continue à se développer. Il est avéré que le Droit des Gens fut l'œuvre des Etats et fut établi pour ordonner leurs rapports mutuels. L'histoire est là pour nous l'apprendre. Nous devons nous incliner en cette matière, devant le fait empirique » (1). L'autorité de M. Redslob nous permet de ne pas insister sur cette question. La constitution de collectivités composées d'individus vivant sur un certain territoire et ayant des intérêts communs est un phénomène historique ; chaque collectivité disposait d'une organisation interne et, seul moyen d'éviter l'anarchie, l'autorité était attribuée à quelques hommes, ou à un collège. Ces éléments représentatifs étaient tout désignés pour assurer les rapports nécessaires avec les autres collectivités, d'autant plus que ces rapports avaient surtout pour objet des questions d'intérêt général, et que la position prise par les dirigeants de la collectivité était représentative de la volonté de tous les membres. Les Etats furent ainsi les sujets-créateurs de Droit des Gens ; ils représentent la collectivité tout entière, car l'intérêt de l'Etat, dans un Etat bien organisé, doit se confondre avec l'intérêt de tous les citoyens, même s'il paraît être contraire à celui d'un individu envisagé isolément. Par extension, c'est encore l'Etat qui est seul qualifié pour défendre l'intérêt individuel d'un citoyen isolé ; ce sont là des notions positives : qu'il nous suffise de les constater.

(1) Redslob : « Les principes du Droit des Gens Moderne », p. 21 (Rousseau 1937).

SECTION II

DÉTERMINATION DES ORGANES DE L'ÉTAT DANS LES RELATIONS EXTÉRIEURES (1)

Dans cette section nous allons examiner : 1) quelles règles existent pour déterminer ce qui constitue un acte de l'Etat : c'est le problème de l'imputation ; 2) à la lumière de ces règles, comment se réalise la formation de la volonté étatique dans le domaine des relations internationales.

§ 1. — *Le problème de l'imputation*

Dans le domaine du Droit ce sont sur des éléments de caractère formel que l'on se base pour apprécier la réalité d'une manifestation de volonté, c'est-à-dire qu'« une volition, un acte sont imputables à un sujet donné, un fait

(1) Il nous faut préciser ce que nous entendons par : organes de l'Etat dans les relations internationales ; la distinction entre « organe » et « représentant » n'est pas inutile. De fait, « l'analogie entre l'organe et le représentant est évidente ; les actes de l'un et de l'autre valent juridiquement comme les actes d'un autre sujet. Il y a cependant une différence notable : la représentation implique un rapport entre deux sujets juridiques parce que, si l'on peut dire que le représentant n'est pas une personne au regard des normes qui établissent les droits et les devoirs du représenté, il l'est à l'inverse d'une façon certaine, au regard des normes qui établissent les droits et les devoirs du représentant lui-même envers le représenté ; au contraire l'organe peut aussi ne pas être une personne, ou ne pas l'être dans l'ordre juridique dont il s'agit. Le représentant d'un sujet de Droit International ne peut être qu'un autre sujet de Droit International ; au contraire rien n'empêche que l'individu soit organe de l'Etat également dans le domaine des relations internationales » (Anzilotti : « Cours de Droit International », p. 252, 3, traduction Gidel). L'individu n'est pas une personne de Droit International et cependant il peut être organe de l'Etat dans les rapports internationaux ; il n'est qu'une partie d'un tout qui a le caractère international. C'est en cela qu'il ne peut être représentant de l'Etat ; le mot représentant, à l'inverse du mot organe, exprime bien la dualité des personnes. Dans le cas d'un protectorat, l'Etat protecteur représente l'Etat protégé dans les relations internationales.

est juridiquement propre à un sujet, non parce qu'il est produit ou voulu par le sujet dans le sens qu'ont ces mots dans la physiologie ou dans la psychologie, mais parce que la norme (la règle juridique) le lui attribue » (1), mais la règle juridique est établie en tenant le plus grand compte possible des éléments non pas formels mais de fond (cf. la théorie juridique des vices du consentement). Bien sûr, il peut ne pas y avoir opposition, dans la plupart des cas même il y a concordance entre la volonté psychologique et la volition juridique, « l'imputation juridique (2) peut coïncider avec le rapport psychologique ou physiologique de causalité ; mais elle peut aussi exister sans lui ou même en contradiction avec lui » (3). Adopter un système contraire serait ruiner la sécurité des relations internationales : que serait cette sécurité s'il était possible à l'organe de l'Etat dans les relations extérieures de se prévaloir de la nullité d'un accord international pour cette seule raison que cet accord, sciemment passé, n'aurait pas été conforme à la volonté psychologique de l'Etat ? Il suffirait alors de tromper le partenaire sur ses intentions propres pour n'être pas lié par les engagements auxquels on a souscrit ! Il est désormais facile d'expliquer ce que sont la volonté et l'activité de l'Etat. Si nous nous plaçons sur le terrain de la physiologie et de la psychologie, nous trouvons seulement des actes et des volitions individuelles. Mais ici, il s'agit d'actes et de volitions d'individus qui valent juridiquement comme actes et volitions de l'Etat, parce que le Droit les impute à l'Etat » (4). C'est le Droit qui détermine les conditions dans lesquelles certains actes accomplis par certains individus valent juridiquement comme

(1) Anzilotti : « Cours de Droit International », p. 252 (traduction Gidel).

(2) Imputer un fait à un sujet signifie en faire la présupposition de devoirs et de droits propres à ce sujet.

(3) Anzilotti : « Cours de Droit International », p. 252 (traduction Gidel).

(4) Anzilotti : « Cours de Droit International », p. 252 (traduction Gidel).

actes de l'Etat ; il détermine l'imputation de ces actes ; le sujet de l'imputation étant ici l'Etat, ce sont les normes de Droit International qui font l'imputation, ce sont elles « qui déterminent quand une manifestation de volonté ou un acte d'un individu valent juridiquement comme volonté et comme action d'un ou de plusieurs Etats à l'égard d'autres Etats... Il peut arriver que le Droit International impute aux Etats la volonté et l'action de certains individus si ceux-ci se trouvent avec l'Etat dans un rapport donné, qui s'établit en vertu du Droit public interne » (1). Nous disons : il peut arriver, car le Droit International n'est pas obligé de renvoyer aux règles internes pour déterminer quels seront les organes de l'Etat à l'extérieur ; la théorie est en effet que « ni l'incompétence de l'organe d'après le Droit interne n'influe sur l'imputation du Droit International, à moins que celui-ci ne s'en prévale, ni l'imputabilité d'un acte d'après le Droit International ne peut se convertir en attribution de compétence aux effets du Droit interne » (2). Mais, en pratique, le Droit International impute aux Etats seulement la volonté et l'action des individus qui, — en même temps qu'ils sont organes au regard du Droit International, — se trouvent avec l'Etat dans un rapport de droit public interne qui les admet à la qualité d'organes des relations internationales. D'autre part, les différentes législations nationales appliquent le principe que « les normes internes doivent, autant que possible, s'interpréter de façon à les maintenir en harmonie avec les exigences du Droit International » (3). Ainsi, en vertu du renvoi et de l'esprit dans lequel sont interprétées les normes internes, les organes des relations internationales sont les organes institués, non pas d'autorité par les règles

(1) Anzilotti : « Cours de Droit International », p. 255 (traduction Gidel).

(2) Anzilotti : « Cours de Droit International », p. 256 (traduction Gidel).

(3) Anzilotti : « Cours de Droit International », p. 256 (traduction Gidel).

du Droit International, mais par des sujets particuliers des relations internationales, et leur volonté ainsi que leur activité valent juridiquement comme volonté et activité d'un sujet donné par rapport à d'autres sujets (1).

Ainsi l'Etat pourvoie à la désignation des organes des relations internationales (2) ; mais les déclarations et les actes de l'organe sont rapportés à l'Etat non pas parce que c'est lui qui les a institués mais parce qu'ils sont faits en conformité avec les règles de Droit International. En effet, « il est vrai que le Droit International laisse à l'Etat l'institution de l'organe ; mais c'est lui qui, ensuite, en partant de cette institution, procède à l'imputation à l'Etat des déclarations de volonté de l'organe et, en conséquence, établit les conditions de cette imputation » (3). En effet, une fois que la désignation de l'organe est effectuée comme nous l'avons indiqué (la pratique internationale exige en général une attestation officielle de la qualité des individus intéressés : notifications, lettres de créance, etc.) le Droit International procède d'une manière complètement autonome, soit en imputant à l'Etat la totalité, en général, des manifestations de volonté et d'activité de l'individu dans la mesure où il se comporte comme organe étatique, qui présentent une pertinence pour les relations internationales,

(1) Anzilotti : « Cours de Droit International », p. 253, 4 (traduction Gidel).

(2) Une distinction s'impose entre les organes valant comme exprimant la volonté d'un seul Etat et ceux propres à exprimer celle de plusieurs à la fois. a) Expriment la volonté d'un seul Etat les organes institués par des sujets particuliers des relations Int. et dont le Dr. Int. (ou d'abord le droit interne auquel il renvoie) rapporte la déclaration de volonté à un sujet donné seulement ; ce sont des organes individuels. b) Expriment la volonté de plusieurs Etats les organes institués par une collectivité d'Etats, et dont le D. I. rapporte la déclaration de volonté à deux ou plusieurs sujets ensemble ; ils sont désignés sous le nom d'organes collectifs. Organes individuels et organes collectifs des relations internationales ne sont pas les mêmes. Nous ne voulons faire maintenant que l'étude des organes individuels, agissant au nom d'un seul Etat vis-à-vis de la collectivité internationale.

(3) Anzilotti : « Cours de Droit International », p. 260 (traduction Gidel).

soit en imputant à l'Etat seulement des manifestations déterminées qui se relient à la fonction spéciale de l'organe. Les divergences éventuelles entre les normes internationales qui établissent l'imputabilité à l'Etat de certains actes, et les normes de Droit interne, qui n'attribuent pas à l'organe dont il s'agit une compétence correspondante, n'ont pas une signification ou des effets différents de ceux de n'importe quelle autre divergence entre des normes internationales et des normes internes : toute norme a efficacité dans sa propre sphère et dans celle-ci seulement (1).

§ 2. — *La volonté de l'Etat*
dans le domaine des relations extérieures

Tels sont les principes fondant l'existence et la fonction des organes des relations internationales. Ces organes, quels sont-ils ? Si l'on consulte le traité de Droit International de Fauchille, on lit qu'ils sont le plus souvent : « souverain, ministre des affaires étrangères, agent diplomatique. L'Etat peut avoir d'autres mandataires spéciaux et momentanés, chargés d'une mission précise et déterminée, dont les pouvoirs varient selon la mission confiée » (2). M. Anzilotti déclare que ce sont dans le plus grand nombre de cas « le chef de l'Etat, les agents diplomatiques, les consuls » (3). Il emploie le terme plus général de chef de l'Etat ; celui-ci peut être soit un souverain, soit plutôt aujourd'hui un président de république.

Examinons, pour chacun de ces organes, les conditions dans lesquelles l'expression, émise par eux, de la volonté de l'Etat, est admise par le Droit International.

(1) Anzilotti : « Cours de Droit International », p. 255, 6 (traduction Gidel).

(2) Fauchille : « Traité de Droit International Public », t. 3, p. 3 et 4.

(3) Anzilotti : « Cours de Droit International », p. 255 (traduction Gidel).

CHAPITRE III

Les organes de l'Etat pour les relations extérieures

Nous allons dans ce chapitre étudier particulièrement la situation du chef de l'Etat et du ministre des affaires étrangères, signalant aussi celle des consuls. Et nous réserverons pour le chapitre suivant l'étude des agents diplomatiques proprement dits.

SECTION I

LE CHEF DE L'ETAT

§ 1. — Rôle du chef de l'Etat d'après les constitutions

Nos développements précédents ont montré comment le Droit International renvoyait aux normes de Droit interne concernant la désignation des organes. Jetons un coup d'œil sur les constitutions.

La constitution française de 1875, très peu explicite, ne dit pas positivement que le président de la République représente l'Etat à l'extérieur, ou plutôt qu'il en est l'organe, mais seulement : « le président de la République négocie et ratifie les traités... » en outre « il nomme à tous les emplois civils et militaires » (art. 8 de la loi du 16 juillet 1875 et art. 3, al. 4 de la loi du 25 février 1875). Il est donc l'organe le plus élevé à la fois pour les relations extérieures et au point de vue du Droit interne.

Toutes les constitutions désignent ainsi un individu qui incarne l'Etat dans les relations extérieures : autrefois les souverains, aujourd'hui les présidents de République, la république étant la forme de gouvernement la plus répandue.

L'art. 33 de la constitution finlandaise stipule : « le président (de la Répub.) dirige les relations de la Finlande avec les puissances étrangères ». De même, l'art. 82 de la constitution hellénique : « le président de la République représente l'Etat à l'extérieur, conclut et ratifie les traités de paix et d'alliance, les conventions commerciales », l'art. 41 de la constitution lettone : « le président de la République représente l'Etat à l'extérieur ». Les constitutions lithuanienne, polonaise, tchécoslovaque, turque, yougoslave, déclarent respectivement : « le président de la République représente la République », « le président de la République conclut les traités et les conventions internationales », « le président de la République représente l'Etat à l'extérieur. Il conclut et ratifie les traités internationaux », « le président de la République nomme les représentants diplomatiques de la République turque auprès des pays étrangers », « le roi représente l'Etat dans toutes les relations avec les Etats étrangers, le roi conclut les traités ».

Dans toutes les constitutions il en est ainsi : un individu personnifie l'Etat aux yeux des Etats étrangers et a la qualité d'organe général pour les relations extérieures ; « en règle, cet organe est par ailleurs l'organe le plus élevé également au point de vue du droit interne ; mais cela n'est pas nécessaire ; et peut-être les régimes démocratiques tendent-ils à rendre moins fréquente cette coïncidence afin de concilier l'opportunité qu'aux relations internationales soit préposé un organe simple, avec la prépondérance toujours plus grande d'organes complexes (assemblées représentatives) dans la vie politique de l'Etat » (1). Nous examinerons plus loin les manifestations de cette tendance, qui est à l'origine de certaines complications, lorsque l'on cherche à réaliser la conformité des règles du Droit interne avec celles du Droit International quant aux attributions du chef de l'Etat.

(1) Anzilotti : « Cours de Droit International », p. 258 (traduction Gidel).

§ 2. — *Rôle du chef de l'Etat d'après le Droit International*

Voilà donc, établie par les textes des constitutions internes, la compétence du chef de l'Etat comme organe général des relations internationales. Mais comme nous l'avons vu quand nous parlions de l'organe en général, c'est en se référant à ses propres normes que le Droit International impute à l'Etat les actes du chef de l'Etat. De même, « les limitations à la compétence du chef de l'Etat, établies par les constitutions, ne pourront devenir une présupposition de l'imputation dans le domaine international qu'en vertu des normes internationales qui y feraient appel » (1). Il peut y avoir conflit entre le Droit International et le Droit interne lorsqu'il n'y a pas de norme de Droit International qui subordonnerait l'imputation à l'Etat des déclarations de volontés faites par le chef de cet Etat à la condition que ces déclarations de volonté aient été effectuées conformément aux dispositions constitutionnelles. En effet, le Droit International peut imputer à l'Etat la déclaration de volonté de stipuler faite en due forme par le chef de l'Etat sans prendre égard aux dispositions constitutionnelles qui, d'une façon quelconque, limitent sa compétence ou lui imposent des devoirs » (2).

Sans entrer dans la querelle des doctrines concernant les rapports du Droit International et du Droit interne, la pratique nous montre que le second s'incline le plus souvent devant le premier ; et des raisons de pure politique suffisent à l'expliquer. Si l'on examine le cas le plus fréquent où la manifestation de volonté du chef de l'Etat consiste en la passation d'un traité, comme le remarque M. Anzilotti, « autant qu'on le sache, l'histoire des relations internationales ne connaît aucun cas dans lequel les parties contractantes aient soumis à des recherches et des discus-

(1) Anzilotti : « Cours de Droit International », p. 260 (traduction Gidel).

(2) Anzilotti : « Cours de Droit International », p. 364 (traduction Gidel).

sions la légitimité constitutionnelle de l'acte par lequel le chef de l'Etat déclarait procéder à la conclusion du traité ; et elles ont toujours accepté cette déclaration comme nécessaire et suffisante pour l'établissement valable du lien contractuel » (1). Il suffit donc que l'acte du chef de l'Etat se conforme aux normes du Droit International pour s'imposer dans la pratique, sur le plan interne.

Mais s'il est bien vrai que dans la passation des traités les règles de Droit International l'emportent à coup sûr sur celles du Droit interne, nous devons constater, dit encore M. Anzilotti, qu'elles « se sont par ailleurs trouvées modifiées de façon à rendre possible l'observation des devoirs que beaucoup de constitutions imposent au chef de l'Etat » (2). L'explication juridique en est simple : bien que l'imputation dans le domaine du Droit International dépende nécessairement des normes internationales, il n'est pas exclu que celles-ci renvoient à des normes internes et établissent que seront considérés comme actes de l'Etat « seulement les actes de l'Etat accomplis par des individus auxquels le Droit interne conférait le pouvoir de les accomplir. Même dans ce cas l'imputation est un effet du Droit International ; mais celui-ci prend comme présupposition de l'imputation même un rapport entre l'individu et l'Etat, déterminable sur la base du Droit interne » (3). Il y a un double renvoi du Droit International au Droit interne : renvoi quant à la désignation de l'organe, et renvoi quant à la détermination de la compétence de cet organe.

§ 3. — *Etendue pratique de la compétence du chef de l'Etat*

Et c'est pour cela qu'il est essentiel d'examiner en définitive les pouvoirs du chef de l'Etat d'après le Droit interne.

(1) Anzilotti : « Cours de Droit International », p. 364 (traduction Gidel).

(2) Anzilotti : « Cours de Droit International », p. 261 (traduction Gidel).

(3) Anzilotti : « Cours de Droit International », p. 469 (traduction Gidel).

A cet égard il faut distinguer deux stades successifs des pouvoirs du chef de l'Etat.

Le stade passé : « Le chef de l'Etat a longtemps tenu dans les rapports internationaux un rôle non seulement considérable mais à peu près exclusif. On le qualifiait d'une façon courante de souverain. Il exerçait ces attributions soit directement soit par des délégués qui ne dépendaient que de lui et qui étaient les agents diplomatiques » (1). Cet état de souveraineté absolue que l'on croyait voir disparaître revit actuellement avec une vigueur exceptionnelle dans les régimes totalitaires. Mais on comprendra que nous n'en disions rien, car il n'y a rien à dire de la limitation constitutionnelle des pouvoirs d'un dictateur !

L'état actuel des pouvoirs du chef de l'Etat est en général celui de pouvoirs constitutionnels, c'est-à-dire réglés et limités par la constitution. La constitution française de 1875, qui a tant servi de modèle, déclare : « Chacun des actes du président de la République doit être contre-signé par un ministre » (art. 3 in fine de la loi du 25 février 1875) ; en outre : « le président de la République n'est responsable que dans le cas de haute trahison » (art. 6, al. 2). Et la plupart des constitutions contiennent de semblables limitations aux pouvoirs du chef de l'Etat. Le contre-seing d'un ministre responsable est devenu un élément essentiel de la validité des actes du chef de l'Etat (cf. à titre d'exemples : art. 66 de la constitution esthonienne, art. 34 de la constitution finlandaise, art. 4 de la constitution grecque, art. 66 et 68 de la constitution tchécoslovaque).

Ainsi : nécessité pour tous les actes, de l'accord du ministère avec le chef de l'Etat, dans les régimes constitutionnels. L'irresponsabilité du chef de l'Etat, la responsabilité du ministère devant les chambres (établie par d'autres textes constitutionnels) suffisent à montrer, suivant le principe toujours vrai de : pas d'autorité sans res-

(1) Le Fur: « Cours sur le Droit International Public », p. 250 (cours à la Faculté de Droit de Paris 1934-5).

ponsabilité, que le chef de l'Etat ne peut exercer plus qu'une action d'ordre moral et psychologique sur les décisions de l'Etat (rappelons-nous combien Louis-Philippe s'en est aperçu quand il a prétendu être seul guide de la conduite de ses ministres !)

Les explications précédentes nous montrent que la réalité du pouvoir extérieur doit être cherchée dans le ministère et particulièrement dans la personne du ministre des affaires étrangères.

SECTION II

LE MINISTRE DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES

§ 1. — *Sa place au sein du cabinet*

A côté du chef de l'Etat, la doctrine cite toujours comme organe des rapports internationaux, le ministre des affaires étrangères. Quelle est l'origine de l'institution ? Voici ce que dit Fauchille : « lorsque les événements historiques eurent fait apparaître en Europe la nécessité de rapports suivis et continus entre les divers Etats, lorsque se dessinèrent avec une certaine intensité pour chacun d'eux les lignes principales d'un système politique à suivre, les gouvernements furent mis dans l'obligation de créer en leur sein un organisme spécial, un cabinet particulier, chargé de la correspondance politique et de la direction des affaires extérieures ; apparurent alors les secrétariats, ou départements, ou ministères des affaires étrangères » (1).

Examinons le rôle du ministère dans la conduite de la politique extérieure en France : les développements précédents nous ont montré que la pratique de nombreux pays était conforme, ou comparable à la pratique française.

C'est le ministère qui détient la direction de la politique, vu l'irresponsabilité du chef de l'Etat, la nécessité

(1) Fauchille : « Traité de Droit International Public », t. 3, p. 21.

du contre-seing, la responsabilité des ministres. En quoi consiste cette responsabilité ? L'article 6 de la loi constitutionnelle du 25 février 1875 déclare : « les ministres sont solidairement responsables devant les chambres de la politique générale du gouvernement et individuellement de leurs actes personnels ». Nombre d'attributions du ministre des affaires étrangères ne rentrant pas dans la politique générale, il semble qu'il soit la plupart du temps individuellement responsable des actes de son ministère ; il en résulte qu'il doit être investi d'une certaine indépendance de décision : telle est notre pratique constitutionnelle. Même pour les affaires importantes, engageant la responsabilité du cabinet entier, les négociations avec l'étranger, le ministre des affaires étrangères tient, au regard du Droit interne, une place essentielle, bien que le président du conseil ait le pas sur lui ; mais « le président du conseil, a écrit Mr. A. Gauvain, pas plus qu'un autre ministre, n'a qualité pour engager des négociations quelconques avec un Etat étranger à l'insu du ministre des affaires étrangères et du président de la République. Il a le droit de faire prévaloir ses opinions au sein du conseil et de prescrire au ministre des affaires étrangères de suivre telle ou telle ligne » (1). Si ce dernier n'est pas d'avis d'agir dans le sens que préconise le président du conseil, il n'a qu'à se retirer. Ainsi l'on constate : au regard du Droit interne, le président du conseil est guide de la politique et peut diriger selon ses vues propres la politique étrangère. Mais le ministre n'est pas tenu d'appliquer des décisions qu'il désapprouve, car il est responsable. Le plus souvent, c'est la personnalité respective du président du conseil et du ministre qui détermine la part d'influence de chacun ; Delcassé, Briand furent des ministres à autorité prépondérante, mais il est des cas contraires où la personnalité du chef du gouvernement étant la plus forte, son autorité l'emporte sur celle de son ministre.

(1) Dollot : « Du secret diplomatique », p. 483 (dans *Revue Générale de Droit International Public* 1929).

§ 2. — *Le partage de l'autorité entre le ministre,
émanation de l'exécutif, et le parlement,
émanation du corps électoral*

Nous venons de voir quelle place était celle du ministre des affaires étrangères au sein du cabinet. Examinons maintenant l'étendue de son autorité, le ministre étant envisagé à ce titre de représentant du cabinet ; en un mot quelle est la répartition du pouvoir externe entre l'exécutif et le législatif, deuxième grand pouvoir de l'Etat ?

M. Anzilotti a dit : « le ministre des affaires étrangères couvre de sa responsabilité l'irresponsabilité du chef de l'Etat... et c'est par son intermédiaire que se réalise l'association du parlement à la conduite des relations internationales » (1). Quels sont les textes qui fondent cette association, cette participation ?

Pour la France, l'art. 8, al. 2 de la loi constitutionnelle du 16 juillet 1875 nous dit que : « les traités de paix, de commerce, les traités qui engagent les finances de l'Etat, ceux qui sont relatifs à l'Etat des personnes et au droit de propriété des français à l'étranger, ne sont définitifs qu'après avoir été votés par les deux chambres. Nulle cession, nul échange, nulle adjonction de territoire ne peut avoir lieu qu'en vertu d'une loi » ; et l'art. 9 déclare : « le président de la République ne peut déclarer la guerre sans l'assentiment préalable des deux chambres ». Les traités d'alliance, si importants pour les destinées du pays, sont exclus de cette énumération. Ils sont compris dans l'énoncé de l'art. 8, al. 1, que nous rappelons : « le président de la République négocie et ratifie les traités. Il en donne connaissance aux chambres aussitôt que l'intérêt et la sûreté de l'Etat le permettent ». Ainsi, pour les traités d'alliance, le président de la République, en fait le ministre des affaires étrangères, jouit d'une grande liberté

(1) Anzilotti : « Cours de Droit International », p. 262, 3 (traduction Gidel).

puisque'il n'est tenu de mettre les chambres au courant qu'aussitôt que l'intérêt et la sûreté de l'Etat le permettent ; le texte est impératif dans sa forme mais son manque de précision autorise de la part du ministre toutes les interprétations sur ce qu'exigent l'intérêt et la sûreté de l'Etat. Comment la répartition de compétences s'établit-elle dans la pratique ?

Depuis que le parlement a été admis à voter le budget, il a eu le pouvoir d'exercer une action décisive ; lorsque des interpellations sur la politique extérieure n'amenaient pas de la part du ministre des explications jugées satisfaisantes, le parlement pouvait, par le refus de crédits, contraindre le cabinet à la chute. Rappelons que le cabinet Jules Ferry fut renversé (30 mars 1885) par la chambre qui lui reprochait, à l'occasion du désastre militaire de Langson, de laisser tuer nos hommes en Indochine, et d'échouer dans les négociations avec la Chine. Or Jules Ferry, le jour de sa chute, était en possession d'un accord qui mettait fin aux difficultés chinoises mais ne devait, d'après ses stipulations, n'être révélé que quarante-huit heures plus tard. Cela montre la toute puissance d'un corps qui, sans raison, peut retirer sa confiance. S'ils veulent rester au pouvoir, les gouvernants peuvent être amenés, en marge des textes, à tenir les chambres au courant de leurs négociations, lorsque celles-ci l'exigent. Mais l'emploi, de la part du législatif, de ce procédé indirect pour participer à la politique extérieure est une solution extrême, et que les chambres ne peuvent employer avec une grande fréquence. C'est ainsi que l'alliance franco-russe est restée longtemps secrète pour le parlement, tout au moins dans son détail, par suite de l'énergie que mettait le gouvernement à refuser de donner des explications et à justifier ce refus. Et les chambres ne renversèrent pas les cabinets successifs sur cette question de politique extérieure.

Telle est la pratique fixant les pouvoirs respectifs du gouvernement et des chambres d'après la constitution française ; il y a en France une action du parlement, mais

celui-ci n'est pas tout puissant, comme l'affirmait encore tout récemment M. Mirkine-Guetzevitch (1).

La plupart des constitutions étrangères établissent une collaboration entre le parlement et le gouvernement soit par la nécessité du consentement du parlement pour valider les traités internationaux (au regard du droit interne), soit par le procédé indirect des pouvoirs financiers : celui-ci ne va pas sans engager la responsabilité des chambres en cas d'abus : quant au premier procédé, il laisse encore une certaine liberté au gouvernement puisque les chambres, appelées à ratifier un traité, ne peuvent que l'accepter ou le rejeter en bloc, sans pouvoir le modifier, ce qui, encore une fois, les met en présence d'une responsabilité telle qu'il ne leur est pas possible d'user de tous leurs pouvoirs théoriques.

Nous reprendrons cette question de l'action des chambres sur le gouvernement pour la conduite de la politique extérieure, avec l'étude de la représentation à la S. D. N. : bornons-nous à rappeler comment la question a été résolue depuis qu'elle a été posée c'est-à-dire depuis la révolution française. M. Mirkine-Guetzevitch a écrit (2) : « La révolution française arrive à la compréhension nette et claire que la diplomatie, les traités, enfin toute la politique extérieure est l'affaire intime de chaque citoyen, qu'un traité n'est pas moins important qu'une loi, et c'est pourquoi la révolution française exige que la politique soit elle aussi conduite et contrôlée par le peuple c'est-à-dire par l'assemblée. Ainsi, nous arrivons, avec le droit constitutionnel de la révolution française à la formule moderne du contrôle parlementaire de la politique extérieure ». Cette affirmation nous semble un peu exagérée. En effet, tout d'abord et tout au moins en ce qui concerne la France, chaque fois que, depuis la Révolution, nous

1) Mirkine-Guetzevitch : « Droit Constitutionnel et Droit International », leçon du 6 mai 1938, p. 23 cours de la fondation Carnegie 1938.

2) Mirkine-Guetzevitch : « Droit International et Droit Constitutionnel », p. 360 cours La Haye 1931.

avons connu des périodes où la politique extérieure était « conduite » par l'assemblée, on se trouvait en période exceptionnelle, en temps de crise (1). D'autre part, quant à l'apport de la Révolution concernant la conduite de la politique étrangère, il est le suivant :

La constitution de 1791 exige seulement la ratification du corps législatif pour toutes conventions passées par le Roi avec l'étranger (titre 3, chap. 2, sect. 1, art. 3) ; elle n'établit pas la responsabilité politique des ministres.

Lorsque le gouvernement de la Convention voulut établir réellement la main-mise de l'assemblée sur la politique extérieure, il rencontra des impossibilités. Dans les premiers jours de 1793, la Convention créa le comité de Défense Générale par le décret suivant : « Les comités de la guerre, des finances, des colonies, de marine, diplomatique, nommeront chacun trois de leurs membres qui se réuniront dans un local particulier sous le nom de comité de Défense Générale. Ce comité s'occupera sans interruption avec les ministres des mesures qu'exigent la campagne prochaine et l'état présent des affaires... ». Ce comité de la Convention, chargé d'une tâche de gouvernement, demanda lui-même sa dissolution : une des principales raisons était l'absence de secret de ses délibérations ; car il siégeait devant tous ceux des membres de la Convention à qui il plaisait d'assister à ses délibérations. Le secret ne pouvait être gardé et le député Barère disait : « c'est un grand moyen pour nos ennemis que cette publicité de nos mesures car nos conspirateurs savent nos projets et nos moyens de défense avant qu'ils ne soient décrétés ». Le comité était trop nombreux car il comprenait vingt-cinq membres (2). Ainsi le seul essai de l'époque révolutionnaire pour démocratiser le gouvernement et notamment la politique extérieure échoua complètement. De cet essai on peut rappor-

(1) Gidel : « Rapports entre le législatif et l'exécutif », p. 11 (cours de doctorat de la Faculté de Droit de Paris 1936-7).

(2) Gidel : « Rapports entre le législatif et l'exécutif », p. 115 (cours de doctorat de la Faculté de Droit de Paris 1936-7).

cher un projet de résolution présenté par le député Piou en 1912, projet ayant pour but de mêler des membres des parlements aux négociations étrangères. En combattant ce projet, M. Poincaré, alors ministre des affaires étrangères, déclara le premier mars 1912 à la Chambre : « il faudrait (pour l'adopter) que toutes les puissances fussent également décidées à ne traiter qu'au grand jour, sinon nous nous mettrions en état d'infériorité évidente vis-à-vis de la plupart des nations étrangères et nous serions réduits à écarter des occasions d'accords avantageux et même des alliances ou des amitiés, faute de pouvoir promettre la discrétion au gouvernement qui nous le demanderait » (1). De la Révolution à la grande guerre, le problème est resté le même et l'on n'a pas assisté à une modification très sensible des conceptions en la matière. « Pour que le contrôle soit efficace, déclare M. Guetzevitch, pour que le parlement, à maintes reprises, s'adresse au gouvernement pour demander des explications, même pour donner des indications au sujet de la direction de la conduite de la politique étrangère, la première condition, c'est l'action de l'opinion publique » (2). Cette affirmation est parfaitement exacte, mais le même auteur reconnaît d'autre part : « autant la conscience juridique des peuples occidentaux, à travers le dix-neuvième siècle, crée les formes les plus perfectionnées du régime démocratique à l'intérieur, autant la même conscience est assez en retard si on considère les questions internationales », et « sous les régimes les plus démocratiques, la politique étrangère reste une chose spéciale où le contrôle du peuple partout est faible » (3). Les propres constatations de M. Guétzévitich ten-

(1) Dollot : « Du secret diplomatique », p. 490 (dans *Revue Générale de Droit International Public* 1929).

(2) Mirkine-Guetzévitich : « Rôle des Parlements dans la conduite de la politique étrangère », cours du 14 mai 1937, p. 12 (cours dotation Carnegie 1936-7).

(3) Mirkine-Guetzévitich : « Rôle des Parlements dans la conduite de la politique étrangère », cours du 12 mars 1937, pp. 8 et 12 (cours dotation Carnegie 1936-7).

dent à prouver qu'en matière de politique extérieure, l'action des parlements sur l'exécutif ne peut être qu'assez limitée.

Nous trouvons un exemple frappant du caractère limité de l'action du parlement sur l'exécutif en matière de politique extérieure, dans de tous récents et graves événements. L'accord de Munich du 29 septembre 1938 a été réalisé entre 4 chefs de gouvernement. En France, les chambres ne sont pas intervenues. Et certains chefs de partis politiques s'en sont amèrement plaints. C'est un fait que ces entretiens, par la promptitude qu'ils exigèrent, n'auraient pu connaître le succès, n'auraient sans doute pas eu lieu, si l'on avait dû consulter les organes qualifiés de la démocratie. Mais c'est quelque chose que l'on ne veut pas reconnaître. M. Daladier déclarait en effet, le 4 octobre, à la Chambre des Députés réunie en session extraordinaire : « ...peut-être, pour la première fois dans l'histoire du monde, tout a été entrepris publiquement et discuté à la face de tous les peuples. Et je crois pouvoir dire que si, finalement, la paix a été préservée, c'est que nous n'avons pas eu recours aux combinaisons de la diplomatie secrète ». Cette affirmation, évidemment dans l'esprit du régime, n'est pas très convaincante. La vérité nous paraît avoir été exprimée plutôt par M. Louis Marin qui, au cours de la même séance, fit remarquer qu'une consultation des Chambres, après l'accord, n'avait pas une grande signification ; il aurait, pour sa part, préféré voir les Chambres réunies une semaine auparavant ; il se plaignit en outre de l'absence totale de renseignements dans laquelle le gouvernement avait laissé la Chambre relativement aux modalités exactes de l'accord : « ...je dis actuellement aux membres du gouvernement qu'ils ne peuvent pas nous laisser ainsi sans aucune espèce de renseignements ni de documents et sans que nous sachions rien de ce qui peut nous permettre de suivre une activité diplomatique comme celle de ces 15 derniers jours », et, plus loin, « ...la méthode du silence absolu est tout de même dangereuse sous tous les régimes, mais surtout en démocratie. Je vous demande donc de le rompre et de nous

fournir sur le passé d'abondants documents, sans que nous ayons besoin d'attendre les documents anglais, tchèques, allemands, italiens » (J. O. de la Rép. Fr., 5 octobre 1938, Débats Parlementaires, ch. des députés, séance du 4 octobre). Loin de partager l'émotion, le mécontentement de M. Marin, nous constatons avec lui l'exactitude de ce fait : dans une affaire d'une importance extrême, le gouvernement français n'a pas pris l'avis de la Chambre ; et nous pensons d'ailleurs qu'il ne le pouvait pas. Cela est bien conforme à ce que nous avons avancé précédemment.

Nous retrouverons ces idées avec la S. D. N. ; les explications actuelles sont sans doute suffisantes pour fixer le cadre général du problème de la collaboration de l'exécutif et du législatif à la conduite des affaires extérieures.

§ 3. — *Compétence du ministre des affaires étrangères
comme organe propre des relations internationales
Conflit entre Droit interne et Droit International*

Nous arrivons à l'examen de la compétence du ministre des affaires étrangères, en tant que tel, pour la conduite des affaires internationales. Nous avons vu dans les deux paragraphes précédents sa situation à l'égard du Droit interne : sa place au sein du cabinet et l'étendue de son autorité vis-à-vis des autres pouvoirs de l'Etat ; examinons maintenant sa compétence au regard du Droit International comme organe propre des relations internationales. Nous avons vu que les déclarations du chef de l'Etat dans le domaine international, étaient toujours considérées comme engageant l'Etat, notwithstanding les dispositions peut-être contraires du Droit interne. Sous cet angle, quelle est la situation du ministre des affaires étrangères ? Un cas intéressant de désaccord sur la compétence du ministre des affaires étrangères s'offre à notre examen. Aussi allons-nous dire quelques mots de l'affaire du Groëland Oriental.

L'affaire du Groënland Oriental

Cette affaire est extrêmement complexe si on veut l'exposer dans son ensemble, et la reproduction même des textes publiés par la Cour Permanente de Justice Internationale serait nécessaire pour une telle étude. Mais notre intention n'est que d'en retenir les éléments utiles à notre travail et nous pouvons la simplifier à l'extrême :

La C. P. J. I. eut à connaître d'un litige entre le Danemark et la Norvège, aux fins de savoir auquel de ces deux Etats devait revenir la souveraineté sur le Groënland oriental. Pour résoudre le conflit, le tribunal eut à tenir compte de données juridiques de toute sorte, particulièrement de données juridiques tirées d'éléments de fait (comme l'occupation des territoires). Mais nous ne mentionnerons que les données se rapportant au rôle du ministre des affaires étrangères.

Une des principales causes du conflit résidait dans un désaccord sur la valeur juridique d'une déclaration faite le 22 juillet 1919 par M. Ihlen, ministre des affaires étrangères de Norvège, à l'ambassadeur du Danemark : le gouvernement danois, désirant que sa souveraineté soit établie sans contestation sur le Groënland Oriental, et s'étant livré à une enquête auprès de tous les Etats susceptibles d'avoir à défendre des intérêts au Groënland, aux fins de savoir s'ils ne feraient pas de difficultés à reconnaître la souveraineté danoise, était entré en rapport notamment avec la Norvège. Au cours d'entretiens verbaux tenus entre M. Ihlen et l'ambassadeur du Danemark à Oslo, celui-ci avait posé la question à M. Ihlen, déclarant que son gouvernement comptait que la Norvège « ne ferait pas de difficultés au règlement de cette affaire ». Ayant réservé sa réponse, M. Ihlen déclara huit jours après, le 22 juillet, « que le gouvernement norvégien ne ferait pas de difficultés au règlement de cette affaire ». Et ces paroles furent transcrites par M. Ihlen lui-même qui en donna connaissance à son gouvernement. Le Danemark pensa pouvoir se contenter d'une telle déclaration et s'estima déchargé, à l'égard des territoires en ques-

tion, de toute obligation d'entente nouvelle avec la Norvège, préalablement à une proclamation de souveraineté. La Norvège, au contraire, pensait que seuls des accords ultérieurs pouvaient l'engager définitivement. Comme ils ne purent avoir lieu, la Norvège, pour montrer sa liberté d'action, promulgua une déclaration d'occupation du Groënland en 1931. D'où le conflit aigu. C'était en somme l'effet juridique à attribuer à la conversation du 22 juillet 1919 qui devait décider de l'affaire ; ce fut le désaccord sur la nature de cette conversation, et non une interprétation différente du Droit International qui fut cause du litige. En effet :

— d'après la thèse danoise, la déclaration Ihlen avait les caractères suivants :

Elle était faite au nom du gouvernement puisque M. Ihlen avait attendu huit jours pour donner sa réponse.

Elle n'était pas préparatoire de la conclusion d'un traité puisque le Danemark ne demandait aux puissances qu' « une adhésion aux mesures prises par le Danemark pour obtenir que les puissances renouvelassent leur reconnaissance de son droit de souveraineté, plein et entier, sur le Groënland » (C. P. J. I., série C, n° 63, p. 855).

— d'après la thèse norvégienne, la déclaration Ihlen :

N'avait pas été faite au nom du gouvernement. Et même dans le cas contraire, elle n'aurait pu l'engager parce qu' « en vertu des règles du droit des gens ainsi que des règles du droit constitutionnel norvégien, il était hors des attributions légales du ministre des affaires étrangères d'engager l'Etat » (C. P. J. I., série C, n° 62, p. 545).

Ne pouvait valoir que comme pourparlers préalables à une entente ultérieure définitive, qui seule aurait engagé l'Etat Norvégien.

Il faut noter cette opposition dans l'attitude adoptée par chacun des deux gouvernements ; elle permet d'expliquer que chacune des parties ait pu faire appel victorieusement à une grande partie de la doctrine, que toutes deux aient même utilisé le témoignage des mêmes auteurs. C'est cette opinion de la doctrine et la sentence de la cour, qui nous intéressent. Voyons la doctrine :

a) Valeur d'une réponse verbale en Droit International.

Le contre-mémoire norvégien avait déclaré : « en pure théorie, il est peut-être possible de soutenir qu'il n'existe en droit des gens aucune règle absolue concernant la forme à donner à de telles déclarations et que par suite une déclaration obligatoire verbale n'est pas chose impossible. Mais en pratique de telles déclarations obligatoires verbales ne se présentent pas » (C. P. J. I., série C, n° 62, p. 546) et il avait cité à l'appui de cette opinion des écrits d'auteurs connus : Matzen, Geffken, Mme Melitta Grimm, Laband, Niemeyer, Anzilotti, Nys, De Louter, Oppenheim, Wharton, etc...

La réplique du gouvernement danois — et nous voyons là la conséquence juridique de la différence d'interprétation — n'avait pas contesté la valeur de ces affirmations doctrinales, mais leur applicabilité à l'affaire en question. C'est ainsi qu'elle disait : « quand le contre-mémoire norvégien cite l'auteur danois Matzen, il faut observer que celui-ci ne traite pas, sur le point cité, la question de savoir si les conversations verbales sont obligatoires, mais parle de la préparation de la conclusion des traités. Il dit à cet égard que les accords préparatoires verbaux peuvent bien être obligatoires, mais qu'en règle générale ils n'ont qu'une importance provisoire. C'est donc une toute autre idée qui ne peut en aucune manière appuyer le point de vue norvégien. De même, Geffken ne pense, dans le passage cité dans le C.M.N., qu'aux traités proprement dits » (C. P. J. I., série C, n° 63, p. 859) « de même, De Louter et Nys ne parlent, dans les citations du contre-mémoire norvégien que des traités proprement dits et ne nient naturellement pas que des accords d'un autre caractère puissent être passés verbalement tout en ayant une force pleinement obligatoire » (id. p. 860).

b) Conditions de validité d'un engagement international.

Le contre-mémoire norvégien déclare avec juste raison : « les théoriciens modernes du droit des gens enseignent

pratiquement sans exception qu'en principe les règles générales de non validité pour motif d'erreur ou de dol s'appliquent aussi aux engagements internationaux » (C. P. J. I., série C, n° 82, p. 554). Cela est enseigné notamment par Hatschek, von List, Nippod, Anzilotti, etc. C'était d'ailleurs là le point d'appui le plus solide de la thèse norvégienne. M. Gidel, avocat de la Norvège, professeur à la faculté de Droit de Paris, déclarait : « la Norvège ne plaide pas qu'il y aurait dans la promesse faite par l'honorable M. Ihlen absence des formes requises et par suite absence de valeur obligatoire. La Norvège plaide que la déclaration Ihlen avait un sens strictement déterminé, limité » (C. P. J. I., série C, n° 66, p. 3.196).

c) Compétence reconnue par le Droit International au ministre des affaires étrangères pour engager l'Etat.

Là nous nous trouvons en présence d'un désaccord sur le fond même du Droit. Le contre-mémoire norvégien défend la théorie de l'admission intégrale par le Droit International des règles de droit interne. On lit : « en vertu des règles du droit des gens ainsi que des règles du droit constitutionnel norvégien, la réponse de M. Ihlen, quand bien même, d'après son contenu, elle aurait été entendue comme une déclaration engageant la Norvège, n'aurait pas de force obligatoire en tant qu'il était hors des attributions légales du ministre des affaires étrangères d'engager l'Etat » (C. P. J. I., série C., n° 62, p. 545). Il est dit dans le même sens que la doctrine, aussi bien que la pratique, tendent à accepter comme internationalement valables les limites constitutionnelles de la compétence pour engager l'Etat, car « il y a, à ce qu'un Etat ne puisse pas être lié au-delà des limites prévues par sa constitution, un plus grand intérêt qu'à ce qu'un Etat ne puisse être trompé dans son attente d'avoir conclu un accord valable » (C. P. J. I., série C, n° 62, p. 560). Et le contre-mémoire norvégien produit des citations de certains auteurs, soutenant comme une règle absolue que la compétence du ministre des affaires étrangères doit être réglée par le Droit International par

référence aux règles du Droit interne. A proprement parler, ces citations n'invoquent pas l'existence d'une règle catégorique, mais seulement une tendance ; la référence au droit interne montre que « c'est pour ainsi dire sans exception le chef de l'Etat qui est seul compétent pour engager l'Etat internationalement ». Mais cela comporte des réserves et le C. M. N., s'il déclare que le ministre des affaires étrangères ne peut de son propre chef engager l'Etat, doit ajouter : sauf peut-être en matière de peu d'importance (série C, n° 62, p. 564).

Dans sa réplique, ce sont ces théories elles-mêmes que le Danemark discute (à l'inverse des arguments précédents). Examinant d'abord les arguments de Droit International, il estime que la théorie du renvoi au Droit interne n'est pas une règle absolue en Droit International : « il n'y a aucun doute que, d'après la conception du Droit International existante, le ministre des affaires étrangères d'un pays est légitimé pour exprimer d'une manière obligatoire la volonté de son gouvernement à l'égard d'autres pays et attester avec force obligatoire qu'une déclaration de volonté valable a été donnée par son gouvernement. L'autre partie contractante ne saurait être tenue à rechercher si certaines pratiques de pure forme d'une espèce ou d'une autre, mais appartenant au droit interne, ont été observées ou non » (série C, n° 63, p. 880, 881). Mais il reconnaît que pour certains actes du Droit International (ratification des traités, nomination des représentants diplomatiques) il faut, en vertu du Droit International ou de la constitution, l'intervention du chef de l'Etat. Puis, envisageant le cas où le renvoi au droit interne serait admis par le Droit International, il examine le Droit constitutionnel norvégien et rapporte l'opinion de M. Gjelsvik, professeur à l'université d'Oslo : « même si le procédé exigé par la constitution n'est pas suivi, l'Etat sera cependant lié. Il en est ainsi dans le cas où chez nous l'affaire n'a pas été délibérée et décidée en conseil des ministres d'après les règles de l'art. 28 de la constitution.

La contre-signature du ministre des affaires étrangères doit valoir comme une garantie que le procédé régulier a été suivi ». Et le Danemark conclut que « le ministre des affaires étrangères n'était pas seulement légitimé au point de vue du Droit International, mais aussi qu'il était pleinement compétent à cet égard aux yeux du droit constitutionnel norvégien » (série C, n° 63, p. 890-1). Pour ce second point, après la lecture de l'opinion du professeur norvégien Gjelsvik, tout porte à croire qu'il a raison.

Dans son arrêt, la cour fit droit aux réclamations du Danemark, déclarant illégale l'occupation promulguée le 10 juillet 1931 par la Norvège.

Nous n'avons pas eu pour objet de fournir tous les éléments d'appréciation de cette affaire, mais simplement de dégager, s'il se peut, le Droit International relatif à la compétence du ministre des affaires étrangères comme organe direct des relations internationales. Par la doctrine, nous avons vu qu'en général les conversations orales ne peuvent constituer des engagements que quand il s'agit d'une interprétation, de l'appréciation d'un texte, et non quand il s'agit de la création d'un droit nouveau ; la doctrine nous dit aussi que l'erreur et le dol sont des vices du consentement en Droit International, comme en Droit interne. Quant aux pouvoirs d'un ministre des affaires étrangères, l'arrêt de la cour, conforme à l'opinion exprimée par le Danemark (série C, n° 63, p. 880) déclare qu'une « réponse à une démarche du représentant diplomatique d'une puissance étrangère, faite par le ministre des affaires étrangères au nom du gouvernement dans une affaire qui est de son ressort, lie le pays dont il est le ministre » (série A B, n° 53, p. 70). Il semble résulter de cette affaire que le ministre des affaires étrangères, sauf lorsqu'il est investi de fonctions importantes qui, soit d'après le Droit International, soit d'après le droit interne (le renvoi trouvant son application) sont de la compétence du chef de l'État, est l'organe normal des relations internationales et tout engagement de sa part est un engagement de l'État, à moins que sa volonté contraire ne résulte de ses déclarations ou des circonstances.

SECTION III

L'AGENT DIPLOMATIQUE

(Nous allons consacrer un chapitre entier à son étude).

SECTION IV

LE CONSUL

Les consuls sont dans une situation particulière ; ils représentent leur Etat puisqu'ils exercent à l'étranger des fonctions d'Etat. Mais ils ne le représentent que dans l'exercice de ses attributions internes et non pas internationales. Le consul est « un organe d'activités étatiques (administratives ou juridictionnelles) sur le territoire d'un autre Etat, spécialement au profit des citoyens de l'Etat qui le nomme résident dans cet autre Etat. Mais son activité est rendue possible par le droit international » (1). Quant à la compétence du consul d'engager son Etat, elle s'étend aux actes du consul que le Droit International estime être le déploiement de son activité. Des actes rentrant dans cette catégorie mais non autorisés par le droit interne engageraient cependant l'Etat, car « il est sans importance pour le Droit International que le consul ait ou non respecté les règles de compétence de droit public interne et les instructions de l'Etat qui l'a nommé » (2).

(1) Anzilotti : « Cours de Droit International », p. 271 (traduction Gidel).

(2) Anzilotti : « Cours de Droit International », p. 279 (traduction Gidel).

CHAPITRE IV

Etude de la représentation par les Agents Diplomatiques

Les agents diplomatiques sont « les agents extérieurs que les chefs d'Etat envoient pour les représenter d'une manière permanente auprès d'autres chefs d'Etat ; on qualifie également ainsi les personnes que les chefs d'Etat envoient en mission spéciale, par exemple pour négocier dans un congrès, dans une conférence » (1). Leur mission est « de régler les questions juridiques existant d'Etat à Etat ; d'entretenir des relations amicales ou simplement pacifiques ; de faciliter un échange mutuel de bons offices ou de vues politiques ; d'assurer le bien-être général en maintenant la paix et en écartant les causes de conflit ; de sauvegarder la dignité de leur Etat ; de protéger les personnes et les intérêts de leurs nationaux vivant à l'étranger, etc... » (2).

En réalité, ils représentent donc plutôt la nation que le chef de l'Etat, mais la mission de celui-ci n'est-elle pas d'incarner la nation ? Voici ce qu'en dit M. Raoul Genet : « c'est le chef de l'Etat qui seul personnifie la nation, fiction délicate certes, mais nécessaire, sous quelque régime que l'on se place. L'agent diplomatique ne peut pas être le mandataire d'une nation, mais le mandataire de la puissance publique, de l'autorité responsable, de l'exécutif, du chef de l'Etat, lequel chef d'Etat ne pouvant traiter en personne des affaires extérieures de son pays, délègue en quelque sorte ses pouvoirs avec ce soin aux agents diploma-

(1) Pradier-Fodéré : « Cours de Droit diplomatique » 1928.

(2) Fauchille : « Traité de Droit International Public », t. 3, p. 28.

tiques » (1). L'agent diplomatique représente le chef de l'Etat, non en tant que personne privée, mais en tant que chef du pouvoir exécutif. Il en découle naturellement que dans les Etats où le chef de l'Etat ne possède pas la réalité du pouvoir, l'agent diplomatique, s'il agit au nom de chef de l'Etat, est en fait l'émanation de l'exécutif, reçoit de lui ses instructions et s'y conforme : en France, l'agent diplomatique correspond non pas avec l'Elysée mais avec le quai d'Orsay.

Le caractère juridique des agents diplomatiques est celui de représentants dans les relations extérieures, alors que le chef de l'Etat est un organe direct des rapports internationaux, et le ministre des affaires étrangères est l'organe, en général, et, pour les fonctions les plus importantes, le représentant de son Etat. Les agents diplomatiques sont en général nommés par le chef de l'Etat. Outre le caractère représentatif, ils ont le caractère cérémonial « qui a pour effet un ensemble d'honneurs accordés au ministre public dans le pays où il réside, par égard pour sa position ». « Les différents degrés du cérémonial diplomatique correspondent exactement aux différentes classes de ministres et d'envoyés ayant le caractère diplomatique ; les nuances du cérémonial n'ont d'autre origine que des considérations d'ordre pratique, tenant à des causes de vanité, d'économie, de puissance matérielle ou de hiérarchie internationale » (2). Mais laissant cela de côté, nous n'étudierons que le caractère représentatif de l'agent diplomatique, et tout ce qui crée les conditions de la représentation diplomatique. L'action diplomatique s'effectue selon certaines formes dont l'exigence a pour but d'imputer avec certitude à l'Etat les actes de son représentant. Ce sont les conditions de l'action diplomatique, que nous allons exposer brièvement avant de passer à l'étude de l'action diplomatique proprement dite.

(1) Genêt : « Traité de Diplomatie et de Droit diplomatique », t. 1, pp. 89-90.

(2) Genêt : « Traité de Diplomatie et de Droit diplomatique », t. 1, p. 91.

SECTION I

LES CONDITIONS DE L'ACTION DIPLOMATIQUE

Cette section traitera du droit de légation, de ce qui concerne l'envoi de l'agent, particulièrement les pleins pouvoirs à l'occasion desquels nous aborderons la grave question de la ratification, puis l'agrération, enfin les privilèges et immunités diplomatiques.

§ 1. — *Le droit de légation*

C'est « essentiellement le droit d'envoyer et de recevoir des agents diplomatiques. Le droit pour un Etat d'adresser des ministres publics à un autre Etat s'appelle le droit de légation actif ; le droit pour un Etat d'agréer les ministres publics que lui adresserait un autre membre de la communauté internationale s'appelle le droit de légation passif. On dit aussi droit d'ambassade actif et passif » (1). Le droit de légation est un des attributs essentiels de la souveraineté ; « tout Etat souverain, écrit Vattel, est en droit d'envoyer et de recevoir des ministres publics, car ils sont les instruments nécessaires des affaires que les souverains ont entre eux et de la correspondance qu'ils sont en droit d'entretenir » (2). Ce droit est très important puisque sa non reconnaissance par les Etats tiers prive la communauté qui se le voit refuser du bénéfice de toutes les règles du Droit International.

§ 2. — *L'envoi de l'agent diplomatique*

a) La lettre de créance.

C'est « une lettre adressée en principe par le chef de l'Etat au chef d'Etat accréditaire, autorisant le porteur de

(1) Genêt : « Traité de Diplomatie et de Droit diplomatique », t. 2, p. 7.

(2) Genêt : « Traité de Diplomatie et de Droit diplomatique », t. 1, p. 45.

la lettre, nommément désigné, à accomplir auprès de ce chef d'Etat les actes résultant de sa charge, dans la qualité et avec le titre que lui attribue son commettant, et faisant prière au chef d'Etat accréditaire de réserver au porteur, outre une confiance parfaite, l'accueil et les honneurs qu'il mérite » (1). Elle peut contenir de brèves indications concernant la direction que l'auteur de la lettre entend imprimer désormais aux rapports des deux pays.

b) Les pleins pouvoirs.

Alors que la lettre de créance donne valeur représentative à l'ensemble des actes de l'agent, les pleins pouvoirs habilite à remplir une mission spéciale et sont donnés à des délégués non permanents, toujours chargés d'une mission particulière; souvent représentants de l'Etat dans des congrès ou des conférences. Précisant les données générales de la mission à accomplir par le titulaire, le plein pouvoir est aussi « l'expression de l'autorisation suprême qui lui a été conférée par le chef de l'Etat afin qu'il puisse en toute liberté, dans le cadre qu'il trace, traiter les questions de sa compétence » (2). Comme les lettres de créance, les pleins pouvoirs donnés en général sous forme de lettres patentes, contiennent habilitation pour le plénipotentiaire à représenter le chef de l'Etat qui l'envoie, habilitation à traiter en son nom, et en général, la promesse de la part du commettant de ratifier les accords souscrits par le plénipotentiaire. Mais il n'en est pas toujours ainsi et, par exemple, les pleins pouvoirs délivrés par le gouvernement des U. S. A. mentionnent que l'exécution des engagements pris est subordonnée à certaines autorisations du droit interne (3). Si l'on se rappelle que les U.

(1) Genêt: « Traité de Diplomatie et de Droit diplomatique », t. 2, p. 198.

(2) Genêt: « Traité de Diplomatie et de Droit diplomatique », t. 2, p. 191.

(3) Après avoir déclaré que les plénipotentiaires avaient pleins pouvoirs « to negotiate, conclude and sign an agreement », la formule ajoute « the same to be transmitted to the President of the United

S. A. ont adopté les règles du Droit International comme partie intégrante de leur propre constitution, on peut en inférer que l'état du Droit International est un peu incertain sur ce point.

La promesse de ratification, même lorsqu'elle est donnée sans réserve, dit M. Genet, n'a peut-être pas une valeur supérieure à celle « d'un engagement moral que le commettant ne prendra pas, pour refuser la ratification des accords, un prétexte futile ou malveillant. » (1). Voyons avec plus de précision cette question de l'autorité des pleins pouvoirs, si importante puisqu'elle ne fait qu'une avec celle de la ratification.

La ratification est actuellement admise comme une condition de la validité des engagements internationaux. Certaines conventions (conv. de La Haye) prévoient même expressément le dépôt de ratification comme condition de la validité des actes signés (2). La doctrine est-elle au moins d'accord pour justifier cette pratique ? Pas le moins du monde. Les obligations internationales doivent-elles tout primer, ou bien faut-il sauvegarder avant tout le principe de la souveraineté de l'Etat ? C'est sur ce point que réside le désaccord.

Pour la première tendance était Puffendorf, il estimait que l'Etat est tenu même si l'agent a dépassé les termes de son mandat : « en vertu des ordres connus on s'est engagé absolument à tenir pour fait tout ce que ferait le tiers. Au lieu que, par les ordres secrets, on a seulement imposé au tiers l'obligation de ne pas aller au delà

States of America for his ratification, subject to the advice and consent thereto of the Senate of the U. S. A. ».

(1) Genet : « Traité de Diplomatie et de Droit diplomatique », t. 1, p. 227.

(2) Mais il reste toujours que pour certains actes de faible importance, toute approbation ou confirmation fait défaut : l'acte qualifié différemment (accord, déclaration, protocole, etc...) est simplement signé par des délégués qui se déclarent dûment autorisés à cet effet, et il est obligatoire sans plus. (Anzilotti : « Cours de Droit International », p. 374, traduction Gidel).

de ce qu'ils portent : de sorte que, les ayant excédés, il est à la vérité tenu de nous dédommager du préjudice qu'il peut nous causer par là ; mais on ne laisse pas pour cela d'être engagé envers l'autre partie à tout ce qu'a fait le tiers. Autrement on ne pourrait jamais compter sur ce que l'on aurait conclu avec une personne qui agit au nom d'une autre » (1).

A l'inverse, Bynkerhoek apporta l'idée que la contradiction entre les pleins pouvoirs et les ordres secrets, bien que ceux-ci fussent inconnus de la partie contractante, déliait le prince de l'obligation de ratifier.

Vattel emprunte un peu de chaque théorie puisque, déclarant que la ratification ne fait que donner la force à un acte déjà valable juridiquement, il ajouta que le souverain peut refuser de ratifier s'il fait voir que son ministre s'est écarté de ses instructions (2). C'est une affirmation qui n'est juridiquement soutenable que si l'on admet l'unité de fond du Droit International et du droit interne. Mais où en est la question aujourd'hui ? L'affaire dite « *des optants Hongrois* » va nous donner quelques précisions sur ce point.

Cette affaire mit aux prises de 1920 à 1930 la Hongrie et la Roumanie. Elle trouve son origine dans les stipulations de la réforme agraire Roumaine achevée par la loi du 17 juillet 1921 qui, réalisant le morcellement de la propriété, imposait certaines mesures d'expropriation à tous les gros propriétaires de la grande Roumanie, parmi lesquels se trouvaient des Hongrois ayant conservé leur nationalité. La Hongrie avait protesté et porté l'affaire au Conseil de la S. D. N. ; sous ses auspices les représentants des deux parties s'étaient réunis à Bruxelles dans le but de conclure un arrangement direct. Et le 27 mai 1925, le comte Csaky pour la Hongrie et M. Titulesco pour la Rouma-

(1) Genêt : « Traité de Diplomatie et de Droit diplomatique », t. 2, p. 242.

(2) Genêt : « Traité de Diplomatie et de droit diplomatique », t. 2, p. 250.

nie mettaient leurs signatures au bas d'un arrangement rédigé par les fonctionnaires de la S. D. N. (1). C'est à la suite de cet arrangement que M. Geza de Baruvary, ministre des affaires étrangères de Hongrie, désavouait la signature du cte Csaky ; l'examen des conditions de ce désaveu, l'accueil qui lui fut fait, vont apporter une contribution à l'étude des pleins pouvoirs et de leur autorité.

Les pleins pouvoirs délivrés aux délégués hongrois ne comportaient aucune limitation (2). Par une lettre en date du 12 juin, adressée à M. Adatci, ambassadeur du Japon et rapporteur de cette affaire près du Conseil, M. de Baruvary désavouait son plénipotentiaire. L'aide-mémoire annexé à cette lettre faisait ressortir que les délégués hongrois n'avaient compétence que pour une négociation directe avec la Roumanie alors qu'ils avaient au contraire collaboré à l'œuvre du rapporteur, qu'en conséquence leur signature au bas de ce rapport constituait un dépassement de mandat, et que pour cela le gouvernement Hongrois « ne peut pas malgré l'apposition du parafé d'un de ses représentants sous une partie du texte, adhérer au projet de résolution ». M. Adatci faisait au contraire remarquer que le rapport parafé n'était pas le seul élément à prendre en considération, et que, loin d'avoir échoué, les pourparlers avaient donné certains résultats puisque « au cours des entretiens qui ont eu lieu directement entre eux, les repré-

(1) Cet arrangement déclarait : « le traité de paix ne s'oppose pas à une expropriation des biens des optants pour des raisons d'utilité publique, y compris les nécessités sociales d'une réforme agraire ».

(2) Voici leur rédaction : « le soussigné ministre royal hongrois de la justice, chargé de la gérance du ministère des affaires étrangères, certifie par la présente que le gouvernement royal de Hongrie a chargé son excellence M. le Comte Emeric de Csaky, ancien ministre des affaires étrangères, en qualité de délégué, et M. Gajzago en qualité de délégué adjoint, de représenter le royaume de Hongrie au cours des négociations qui seront entamées entre le royaume de Hongrie et le royaume de Roumanie. Les délégués sus-mentionnés sont munis de pleins pouvoirs de traiter et de signer au nom du gouvernement royal hongrois les stipulations de la convention à conclure » (signé : Geza de Baruvary).

sentants des deux parties, dûment autorisés à cet effet, en présence des fonctionnaires du secrétariat..., ont abouti de commun accord à certaines conclusions sur plusieurs points » (doc. de la S. D. N. n° C, 404, 1923, VII, 12 juin 1923). Le même M. Adatci devait déclarer plus tard que « le gouvernement hongrois reconnaissait les déclarations faites par ses envoyés spéciaux, au moins dans les strictes limites des pleins pouvoirs dont ils étaient pourvus en vue des négociations avec le délégué de la Roumanie » (J. O. de la S.D.N., 1923, t. 2, p. 101-). On peut établir ici un rapprochement avec l'affaire du Groënland Oriental : M. Adatci remarquait en effet que de simples déclarations constituaient un engagement valable sur le terrain international. Dans le cas envisagé ces déclarations avaient une valeur singulière puisque faites par des personnes spécialement mandatées à cet effet. M. Appleton, dans une étude consacrée à cette affaire (1), faisant remarquer avec juste raison que les déclarations échangées ne constituaient qu'une interprétation des traités préexistants, exprima l'opinion que les accords verbaux entre délégués, non seulement constituaient un engagement valable, mais encore un engagement non susceptible de désaveu, car non susceptible de ratification.

Mais ce désaveu eut lieu et lorsque le Conseil, dans sa session de juillet 1923, examina la nouvelle situation qu'il avait créée, M. Gajzago usa pour le justifier d'arguments intéressants à rapporter : Il déclara que le Comte Csaky ayant signé le projet de résolution au moment où M. Titulesco allait prendre son train, sa signature, à cause de la précipitation du moment, n'avait pas été apposée en pleine tranquillité d'esprit. Nous n'examinons pas le point de savoir si cette affirmation est exacte — M. Adatci l'a immédiatement démentie — mais nous constatons, conformément à ce que nous avons vu dans l'affaire du Groënland oriental, qu'un vice du consentement : l'erreur, ou même seulement une gêne dans la manifestation de la volonté, peuvent être

(1) Appleton (Jean): « Histoire d'un conflit » (dans Réforme agraire en Roumanie et les optants hongrois de Transylvanie devant la S. D. N. Thèse roumaine).

invoqués par un Etat comme justifiant la nullité d'engagements internationaux. Mais le conseil ne se rendit pas à ces raisons ; certes il n'est qu'un organe politique mais son opinion est à prendre en considération, par le fait que c'est celle des principales puissances.

Dans cette affaire le désaveu du gouvernement hongrois peut en somme se dédoubler en un désaveu des textes signés en tant que ceux-ci ne constituaient pas l'accord bilatéral prévu, et qu'il y avait eu vice du consentement, et un désaveu des accords verbaux, sans pouvoir invoquer aucune raison juridique valable.

La position prise par le conseil nous montre que l'attitude hongroise n'est pas conforme à la pratique internationale ; et elles expriment assez bien cette idée les paroles de M. Adatci dans son aide-mémoire du 12 juin : « il est clair que l'activité du Conseil en vue de maintenir les bonnes relations entre les membres qu'un différend sépare, serait rendue impossible si, contrairement à tout usage international, les délégués envoyés par les parties et dûment autorisés par elles pour négocier, sous les auspices d'un membre du Conseil, pouvaient ensuite être désavoués par leurs gouvernements ».

L'affaire fut réglée finalement par les accords de Paris du 30 avril 1930, qui constituent une solution transactionnelle.

En bref cette affaire nous enseigne que les pleins pouvoirs peuvent ne pas être donnés à un titre engageant définitivement l'Etat ; la ratification peut être refusée pour certains motifs, qui d'ailleurs ne sont pas définis avec précision par le Droit International ; mais, comme dit M. Sibert, « si l'agent est investi dans les termes les plus larges des pouvoirs les plus vastes et de l'autorité la plus complète pour négocier, conclure et signer au nom de l'Etat, il n'y a plus de restrictions au pouvoir de vouloir pour le compte de l'Etat imparti au représentant » (1).

(1) Sibert (Marcel) : « Remarques sur le mémoire du gouvernement hongrois adressé le 29 novembre 1927 au conseil de la S. D. N. », p. 341 (dans la réforme agraire en Roumanie, thèse roumaine, tome 2, Paris 1938).

Sur les fondements et la valeur juridique de la ratification, la doctrine, aujourd'hui encore est divisée : Mr R. Genêt (1) ne peut s'expliquer pourquoi la ratification est considérée comme nécessaire alors que, de toute évidence, les diplomates sont toujours munis d'instructions assez minutieuses pour les empêcher de s'égarer, et que la rapidité actuelle des moyens de communications leur permet à tout moment d'être au courant de la volonté de leurs commettants. M. Anzilotti, au contraire, voit dans la conclusion et la ratification d'un instrument diplomatique deux actes juridiques différents ; pour lui « le traité international devient parfait à l'instant et dans le lieu où se réalise l'échange ou le dépôt des ratifications », la ratification ne valide pas un acte déjà existant, mais donne naissance à un acte nouveau » (2). Quelles raisons peut-on donner de cette exigence généralisée de la ratification pour donner force obligatoire à un traité ? Mr R. Genêt cite l'opinion d'après laquelle « les principes directeurs des gouvernements parlementaires modernes, qui tendent à la dispersion arithmétique des responsabilités, ne permettraient plus que la nation souveraine laissât à des individualités la charge redoutable de l'engager dans tels ou tels liens déterminés et définitifs » (3). C'est là une raison plausible mais qui ne concerne que le droit interne. En réalité les opinions les plus contradictoires existeront sur des points comme celui de l'autorité des pleins pouvoirs tant que l'on n'aura pas réussi à réduire les oppositions de doctrine sur les rapports du Droit International et du Droit interne. Il faut avant tout éviter les antagonismes entre le Droit théorique et le Droit pratique. La ratification est aujourd'hui un élément nécessaire à la validité d'un traité ; le désaccord sur la valeur

(1) Genêt : « Traité de Diplomatie et de droit diplomatique », t. 2, p. 242.

(2) Anzilotti : « Cours de Droit International », p. 370 (traduction Gidel).

(3) Genêt : « Traité de Diplomatie et de droit diplomatique », t. 2, p. 244.

juridique de cette ratification peut être la cause d'erreurs et de malentendus entre Etats. Bien que cette solution nous paraisse juridiquement moins bonne, et sacrifie la sûreté des relations internationales aux exigences du droit interne, ne devrait-on pas établir une fois pour toutes que la ratification crée toutes les obligations inscrites dans le traité, puisque c'est cette tendance qui paraît décidément l'emporter ?

c) Les instructions.

Les instructions « sont les directives qui sont données par écrit à l'envoyé diplomatique par le chef de l'Etat qui l'accrédite, en vue de maintenir présentes à son esprit les intentions du gouvernement à l'égard de sa mission ou de la négociation dont il est chargé et par là, de le guider dans la conduite à suivre » (1). Elles sont autre chose que les lettres de créance ou que les pleins pouvoirs, puisqu'elles n'établissent pas la compétence de l'envoyé aux yeux de l'Etat qui le reçoit ; et c'est dans la mesure où les instructions ne constituent pas un document public et officiel qu'on ne peut pas opposer leur contenu à l'Etat qui reçoit ou qui contracte, comme étant incompatible avec les engagements pris et justifiant un désaveu (2). La question est autre lorsque l'Etat contractant a demandé, avant l'ouverture des négociations, de prendre connaissance des instructions données aux individus avec qui ses représentants auront à traiter. L'Etat envoyeur donne alors à ses délégués des instructions ostensibles, qu'il leur sera permis de communiquer, les instructions secrètes étant réservées à leur usage personnel. Ainsi, dans la mesure où les instructions sont ostensibles, établissent officiellement

(1) Genêt : « Traité de Diplomatie et de droit diplomatique », t. 2, p. 253.

(2) M. Anzilotti déclare : « c'est un point sans intérêt que l'agent diplomatique se soit tenu dans les limites de la compétence qui lui est attribuée par le droit interne ou qu'il ait agi conformément aux instructions qui lui ont été délivrées ». (Anzilotti : « Cours de Droit International », p. 268, traduction Gidel).

les limites de la mission, elles peuvent être assimilées aux pleins pouvoirs, et un dépassement de ces instructions ostensibles pourra entraîner un même effet d'annulation que le dépassement des pleins pouvoirs.

d) L'agrération.

Jusqu'à son agrération par l'Etat accréditaire, l'agent diplomatique n'a aucune certitude qu'il pourra assumer la tâche dont il a été investi par ses commettants. Aussi est-il de pratique courante, pour éviter les froissements que ne manquerait pas de produire dans les relations de deux Etats un refus inopiné, de soumettre le nom de la personne que l'on entend désigner comme ministre à l'agrément préalable et officieux du chef d'Etat accréditaire.

§ 3. — *Privilèges et immunités des agents diplomatiques*

Nous pensons qu'il est utile de compléter l'examen des conditions de l'action diplomatique en donnant un aperçu sommaire de la situation personnelle des agents diplomatiques, de ce que l'on appelle les privilèges et immunités diplomatiques, privilèges dont la nature même éclaire la fonction exacte de l'agent. De même, l'étude des privilèges et immunités des membres de la S. D. N. nous permettra, par comparaison, de saisir en quoi leur mission se rapproche ou s'éloigne de la mission des agents de la diplomatie traditionnelle.

a) Le principe de l'exterritorialité.

L'idée de respect dû à la personne des ambassadeurs étrangers est certainement une des plus anciennes du Droit des Gens. Et le principe que l'ambassadeur en fonction est considéré comme continuant à résider dans son propre pays est énoncé depuis longtemps. Grotius le formule (*de jure belli ac pacis*, livre II, chap. 18, § 4) suivi de presque tous les auteurs du Droit des Gens. Pourquoi cette fiction de l'exterritorialité ? Parce que, si « le droit des gens a voulu que les princes s'envoyassent des ambassadeurs, la raison, tirée de la nature des choses n'a pas permis que

ces ambassadeurs dépendissent du souverain chez qui ils sont envoyés, ni de ses tribunaux. Ils sont la parole du prince qui les envoie et cette parole doit être libre » (Montesquieu, *Esprit des lois*, L. 26, chap. 22). L'ensemble des conditions qui s'imposent pour la bonne marche de la mission diplomatique amène à décider que l'agent diplomatique doit être soumis à ses lois nationales, plus complètement considéré comme vivant sur son propre territoire. Il sera ainsi facile de connaître sa situation juridique, il sera plus sûr de le soustraire à la juridiction de lois qui peuvent être fréquemment modifiées à son préjudice ; la notion d'extritorialité fait de la situation spéciale de l'agent à l'étranger une situation d'ensemble, situation simple dont les bases juridiques par le fait de leur unité, sont satisfaisantes pour l'esprit. Mais si tous les auteurs admettent la nécessité d'assurer à l'ambassadeur une situation particulière, certains refusent de recourir pour cela à l'idée d'extritorialité. Fauchille l'estime « inutile, vague, fausse, et partant dangereuse » (1). Il constate en effet que l'acceptation juridique de l'idée d'extritorialité de l'ambassade devrait logiquement amener certaines conséquences que la pratique se trouve démentir (2). Et il propose de substituer l'idée d'inviolabilité à la précédente ; mais l'inviolabilité, c'est une idée qu'il faudra interpréter, tandis que l'extritorialité est un terme dont on connaît le contenu ; comme le dit M. Genet, « avec l'extritorialité, nous avons une matière solide, nous marchons sur un terrain ferme, dans du concret. Nous avons une représentation très nette de ces droits, de ces privilèges, de ces franchises. Une fois admise la fiction toute relative de la représentation, l'extritorialité n'a plus rien de fictif, elle est une réalité juridique, elle est une vérité évidente » (3). Aussi adoptons-nous aussi la fiction d'extritorialité.

(1) Fauchille : « *Traité de Droit International Public* », t. 3, p. 64.

(2) Fauchille : « *Traité de Droit International Public* », t. 3, p. 64.

(3) Genet : « *Traité de Diplomatie et de droit diplomatique* », t. 1, p. 422.

b) Les privilèges diplomatiques.

Il s'agit là de prérogatives de pure courtoisie, accordées aux ministres publics, et qui ne sont pas en général nécessaires à l'accomplissement de leurs fonctions. La principale est l'exemption d'impôts ; il faut faire ici une distinction « l'indépendance de l'ambassadeur l'exempte... de toute imposition personnelle... Mais pour ce qui est des droits imposés sur quelque espèce de marchandises ou de denrées, l'indépendance la plus absolue n'exempte pas de les payer » a dit Vattel (1). Donc une distinction est à faire entre les impôts directs, prélevés en contre partie des avantages que les citoyens tirent de l'existence de l'Etat, et les impôts indirects, les taxes rémunératives administratives que l'ambassadeur acquittera. D'ailleurs comment pourrait-on le soustraire au paiement des impôts indirects ?

L'exemption d'impôts et de certaines servitudes s'applique à l'immeuble de la légation.

En général les effets des agents diplomatiques ne sont pas soumis à la visite douanière ; il n'en serait autrement qu'à raison de suspicion motivée de fraude à leur égard, car si l'on permettait aux agents de la douane de visiter les effets des agents diplomatiques, on ne pourrait avoir aucune certitude que l'inviolabilité nécessaire de leurs papiers soit respectée.

c) L'inviolabilité diplomatique.

« Quiconque fait violence à un ambassadeur ou à tout autre ministre public ne fait pas seulement injure au souverain que ce ministre représente, a dit Vattel, il blesse la sûreté commune et le salut des nations ; il se rend coupable d'un crime atroce envers tous les peuples » (2). Cela est bien conforme à l'idée que

(1) Genêt : « Traité de diplomatie et de droit diplomatique », t. 1, p. 24.

(2) Genêt : « Traité de Diplomatie et de droit diplomatique », t. 1, p. 488.

la sûreté des ambassadeurs forme une des bases des relations internationales, et qu'une atteinte à cette sûreté est une atteinte à ce qu'il y a de plus sacré dans les notions admises par tous, et c'est en ce sens qu'une violation des règles admises est un crime envers tous les peuples, à l'instar de la piraterie qui fait du pirate l'ennemi du genre humain. L'Institut de Droit International (session de Cambridge-1895) a sanctionné de son autorité la règle de l'inviolabilité diplomatique. Il ne peut être fait violence à la personne de l'ambassadeur. Cette règle répond à un intérêt de la fonction. Mais quelles sont les limites de son application ?

Elle s'applique dans le pays où l'agent est accrédité pour remplir sa fonction, et persiste en cas de rupture des relations diplomatiques, jusqu'au départ de l'agent, mais il y a plus d'incertitude lorsque l'agent se trouve sur un territoire qui n'est ni celui de son Etat, ni celui de l'Etat accréditaire. Si l'agent est autorisé au passage, il doit, de toute évidence, bénéficier au moins des mêmes garanties qu'un simple particulier étranger ; mais son passage doit être innocent, c'est-à-dire non suspect, et s'il en était autrement, l'Etat pourrait à tout le moins refuser le passage. Il n'y a pas de Droit International commun qui fasse une obligation juridique d'accorder aux agents diplomatiques en passage, d'autres prérogatives qu'à de simples particuliers. Il faut pour cela recourir aux accords spéciaux. Ainsi la convention pan-américaine de La Havane de 1928, déclare à l'art 8 « les membres de la mission jouiront également des mêmes immunités et prérogatives dans les Etats qu'ils traverseraient pour rejoindre leur poste, ou pour retourner dans leur pays, ou sur lesquels ils se trouveraient accidentellement pendant l'exercice de leurs fonctions, s'ils ont fait connaître leur qualité aux gouvernements intéressés ». Mais de tels accords ne sont pas généralisés et l'on connaît des cas où des agents diplomatiques, autorisés à traverser un Etat, furent victimes de la part des autorités de mesures portant atteinte à leur liberté. C'est cela qu'il faut blâmer avec

force. Par contre il est tout à fait légitime de refuser l'entrée du territoire à un agent que l'on juge indésirable ; car nul ne conteste que « le droit de l'Etat prime celui de l'agent » (1).

L'inviolabilité de l'hôtel de l'ambassadeur s'impose comme accompagnant logiquement la situation spéciale qui est celle de l'agent diplomatique dans le pays où il est accrédité. Elle a pour but de lui éviter toutes tracasseries de l'autorité et surtout d'assurer le secret et l'inviolabilité de ses papiers.

d) L'immunité diplomatique.

L'agent diplomatique étant soustrait dans une large mesure à la législation du pays accréditaire, il est bien clair qu'il doit être soustrait au moins dans la même mesure à la juridiction de ce pays. Un Etat n'est pas qualifié, en effet, pour juger de l'exacte application des règles juridiques édictées par un autre Etat. Mais il faut affirmer que, même s'il en était autrement, l'agent diplomatique devrait néanmoins être soustrait à la juridiction du pays accréditaire, puisque sa soumission à cette juridiction le mettrait à la merci d'un traitement arbitraire et injuste. L'ordre judiciaire de l'Etat accréditaire doit être déclaré incompétent pour juger des matières pour lesquelles l'agent est rattaché à sa législation nationale, mais aussi de celles pour lesquelles il doit se conformer à la législation locale : c'est la seule façon d'assurer son indépendance. Mais l'acte illicite dont il se serait rendu coupable n'en demeure pas pour cela impuni ; cet acte engage l'Etat de l'agent sur le terrain du Droit International. Nous n'insistons pas sur cette question de l'immunité diplomatique, et renvoyons à la lecture des nombreux ouvrages qui y sont consacrés.

(1) Genêt : « Traité de Diplomatie et de droit diplomatique », t. 1, p. 536.

SECTION II

L'EXERCICE DE L'ACTION DIPLOMATIQUE

L'activité de représentation des agents diplomatiques est mise en œuvre soit par des conversations deux à deux, soit par des réunions nombreuses groupant les délégués d'un certain nombre de puissances. Et, au sein de ces assemblées, on peut encore noter deux procédés différents, deux tendances en vue d'assurer la représentation : ou bien les délégués parlent souverainement au nom de leur Etat souverain, c'est le procédé traditionnel des réunions diplomatiques, caractérisé surtout par la règle de l'unanimité dans les décisions (nous distinguerons congrès et conférences diplomatiques) ; ou bien les délégués représentant les gouvernements participent à la réunion pour élaborer une décision qui sera celle de l'assemblée tout entière, considérée comme organe susceptible de créer des règles applicables à tous les Etats ; dans ce cas, on tend à se libérer de la règle de l'unanimité ; mais c'est là plus une tendance de l'avenir qu'une réalisation du présent, puisque, comme nous le verrons dans la deuxième partie, elle n'a pu être satisfaite que très imparfaitement à la S. D. N.

§ 1. — *Les négociations deux à deux*

Les explications fournies précédemment donnent une idée exacte de la façon dont est assurée la représentation étatique par négociations bilatérales : les lettres de créance, les pleins pouvoirs, les instructions, nous ont montré dans quelles conditions l'agent diplomatique représente son gouvernement, dans quelles limites il peut l'engager par ses actes ou par ses paroles. A l'occasion des négociations deux à deux, il ne s'élève pas d'autre problème que celui des rapports entre le ministre et son gouvernement, et celui de la création des engagements internationaux. Nous avons examiné ces deux points.

§ 2. — *Les assemblées internationales*

Nous avons vu que la représentation étatique comportait en somme deux aspects :

— l'aspect le plus important pour le Droit International que constitue la situation du représentant étatique, son pouvoir d'engager, tel qu'il est déterminé par le Droit International.

— l'aspect interne de la représentation étatique, qu'il est essentiel d'envisager. La question de savoir comment un agent diplomatique peut engager son Etat selon le droit interne ne semble pas intéresser l'ordre international. Mais nous l'avons déjà affirmé, il y a réciprocité d'action des normes de l'ordre interne et de celles de l'ordre international. La réunion de nombreuses assemblées diplomatiques tend à modifier les conceptions internes de la représentation étatique. C'est pour cela que nous allons consacrer quelques développements à l'étude des assemblées internationales.

A l'origine des relations entre Etats, les questions n'étaient à régler que par les Etats directement intéressés et la discussion avait lieu le plus souvent seul à seul. Mais rapidement les litiges internationaux devinrent d'intérêt général : parce que la concurrence se faisait plus âpre, les jalousies réciproques plus féroces, parce que le monde sembla vite trop petit pour qu'on puisse impunément laisser se développer la puissance des rivaux, les nécessités de l'équilibre eurent vite fait de transformer un règlement bilatéral en un règlement général dont les termes nécessitèrent l'accord des puissants. Les assemblées diplomatiques commencèrent ainsi à revêtir un caractère exclusivement politique : des préoccupations d'équilibre les accaparent. « Sans en médire, déclare M. Sibert, leur activité fut souvent à base d'intrigues, de rivalités sourdes entre les grands, de coups de force à l'encontre des humbles, de courtisannies ou de quémandages de la part des petits Etats envers les Etats forts. Mais avec l'apparition des premiers embryons de la solidarité internationale,

l'action des assemblées se fit constructive, organisatrice de procédés et de mécanismes poursuivant des fins d'utilité commune. La solidarité internationale s'y fortifie de ce qu'y perd l'intérêt individuel des Etats et le Droit y prend sa place à côté de la politique. Dans une troisième phase de l'activité internationale, apparurent enfin ces vastes assemblées de diplomates destinées exclusivement à poser des règles obligatoires de Droit International ou à établir dans les rapports entre peuples des organismes aptes à faciliter par delà les frontières, la satisfaction des besoins communs d'ordre économique, financier, social, sanitaire, etc... » (1) tel fut le processus de l'évolution. Le règlement par plusieurs Etats à la fois des grandes questions d'intérêt international s'effectue principalement au moyen des congrès Internationaux et des conférences Internationales. Il existe une certaine confusion quant à la manière de différencier ces deux sortes de réunions diplomatiques et il convient à cet égard de noter une évolution.

On a longtemps fondé la distinction sur le fait que les congrès réunissaient en personne les chefs de l'Etat alors que les conférences ne groupaient que leurs délégués qui n'avaient pas le pouvoir de les engager par leur paroles ou par leurs actes ; les conférences préparaient les congrès. Semblables quant à leur objet, ces deux institutions ne différaient que par la valeur des décisions prises. Puis les régimes internes se modifièrent, influençant la pratique internationale, et les chefs d'Etat cessèrent de se réunir en personnes. Et à la fin du dix-neuvième siècle, Calvo écrivait : il y a congrès « pourvu que les hommes d'Etat dirigeants se réunissent et que l'assemblée ne se compose pas de simples envoyés ou délégués », c'est-à-dire, lorsque la réunion groupe les dirigeants suprêmes des Etats ; et il ajoutait encore : « même s'il y a congrès la formule de la réserve de ratification par le souverain peut être insérée,

(1) Sibert (Marcel) : « Quelques aspects de l'organisation et de la technique des conférences internationales », p. 392 (cours de La Haye 1934).

mais c'est une pure question de forme, puisque,* politiquement, ce sont les hommes composant le congrès qui décident » (1).

La situation est aujourd'hui différente, puisque, même de l'avis des auteurs les plus modérés sur ce point, la ratification ne saurait avoir seulement la valeur d'un acte purement formel. Les décisions des hommes d'Etat les plus éminents sont en général soumises au même contrôle que celles de tous autres délégués diplomatiques. Et par ce fait ce n'est pas dans la personnalité des plénipotentiaires que l'on peut trouver matière à distinguer les congrès des conférences. Alors où est le critère ? Il est dans la différence des buts et des motifs. R. Genet pense que le congrès a toujours pour but le rétablissement de la paix alors que la conférence ne peut avoir comme fin que la sauvegarde de la paix ; que le congrès se réunit toujours pour des motifs exclusivement politiques alors que la conférence y mêle d'autres éléments (2). Les conférences élaborent le Droit des Etats alors que les congrès font et défont les Etats. Mais beaucoup d'auteurs emploient indifféremment l'une ou l'autre terminologie, bien que la différenciation soit aisée : le congrès correspond au stade politique des relations, la conférence à leur stade juridique, et l'évolution des conférences marque le triomphe de plus en plus marqué du Droit sur la politique. Néanmoins on a appelé conférence de la paix ce qui fut en réalité un congrès, et congrès juridique de l'Airation (Budapest, 1930) une réunion qui a eu tous les caractères d'une conférence. Avant de passer à l'étude séparée des caractères des congrès et des conférences, disons encore une fois que, « évoluant dans des frontières où le Droit ne pénètre pas, ou bien dans lesquelles il ne pénètre qu'accessoirement, le congrès

(1) Calvo : « Dictionnaire de Droit International public et privé », p. 171 (1885).

(2) Genêt : « Traité de Diplomatie et de droit diplomatique », t. 3, p. 8.

s'oppose à la conférence, dont la tendance est essentiellement législative » (1).

a) Les caractères des congrès.

Réunis à des époques où les relations inter-étatiques ont un caractère essentiellement politique, c'est-à-dire où les rapports de force jouent un rôle déterminant, les congrès sont caractérisés par une inégalité de fait entre Etats, qui se manifeste dans les méthodes de travail, le mode d'élaboration des décisions ; le congrès réunit des vainqueurs et des vaincus : la méthode reflète l'usage du droit du plus fort.

— La convocation : très souvent c'est l'opportunité politique qui décide qui sera invité à participer à un congrès et qui ne le sera pas ; d'après le Droit des Gens, les congrès devraient réunir tous les Etats dont les intérêts sont engagés ou mis en cause. En fait les faibles ont toujours été frappés d'exclusive ; c'est bien grâce à l'habileté suprême de Talleyrand que la France put participer aux travaux du Congrès de Vienne. Après la grande guerre, l'admission aux séances du congrès de la paix s'est faite selon une quadruple distinction (2). Il est légitime de n'admettre au règlement de certaines questions que les Etats qu'elles concernent. Aussi n'apprécions-nous pas les qualités ou défauts de ce système ; nous voulons seulement le caractériser comme système politique. Il est des cas où la réalisation du Droit comme but absolu perd une partie de son sens, et nous pensons à cette remarque que M. Tardieu faisait à ceux qui se plaignaient des conditions d'élaboration des traités de paix : « pouvait-on prétendre, dans la difficile entreprise d'aménagement de la victoire, que

(1) Sibert (Marcel) : « Quelques aspects de l'organisation et de la technique des conférences internationales » (cours de La Haye 1934).

(2) On distinguait les puissances belligérantes à intérêts généraux, qui prirent part à toutes les séances et commissions, les puissances belligérantes à intérêt particulier, les puissances en état de rupture diplomatique, les puissances neutres et Etats en formation.

le droit d'initiative ne fut pas, en quelque mesure, subordonné aux sacrifices ? » (1).

Une liberté de choix dans les invitations ne peut être laissée lorsque le congrès est de nature à modifier un état de choses qui se trouve fixé par des conventions antérieures : alors la puissance invitante sera obligée de convoquer tous les précédents signataires.

— Le programme des congrès est en général fixé par accord entre les puissances qui auront à y jouer un rôle prépondérant ; nous verrons combien, sur ce point, la pratique des conférences est différente.

— La participation aux travaux : le droit de discussion n'est pas toujours égal ; tous les Etats appelés à ratifier les accords ne sont pas admis à collaborer à leur édification. Tel est le cas des traités de 1919 : « admis à faire valoir des observations écrites, obligés de les présenter dans un délai très court, les adversaires se sont trouvés hors d'état de produire aucune suggestion modifiant sensiblement le système qu'on leur présentait » (2). La pratique de l'élaboration du travail par commission, depuis longtemps instituée dans les congrès comme étant la plus conforme à l'obtention de résultats rapides, décèle également l'influence des préoccupations politiques. La présence de certains est souvent écartée d'autorité ; d'autres fois, elle fait l'objet de tentatives détournées d'exclusion (ex. : l'exclusion de la Russie des Soviets de certaines commissions de nature politique lors de la conférence (improprement dénommée) de Gênes en 1922).

Même au sein de commissions d'un caractère plus proprement technique d'un congrès, il peut être porté atteinte à l'égalité de la représentation. Il en est ainsi des commissions du congrès de la paix : au sein de la com-

(1) Sibert (Marcel) : « Quelques aspects de l'organisation et de la technique des conférences internationales », p. 401 (cours de La Haye 1934).

(2) Sibert (Marcel) : « Quelques aspects de l'organisation et de la technique des conférences internationales », p. 399 (cours de La Haye 1934).

mission aéronautique de la conférence de la paix, les sièges étaient répartis de la façon suivante : 2 pour les représentants de chacune des 5 grandes puissances (Etats-Unis, Grande-Bretagne, France, Italie, Japon), 1 pour chacune des puissances à intérêts limités désignées par le conseil suprême, 5 pour les représentants des Etats élus par tous les autres Etats participant à la conférence de la paix. Il en fut de même au sein de la Commission Internationale de Navigation Aérienne, telle qu'elle avait été élaborée dans le texte primitif du 13 octobre 1919.

— Engagements des Etats : au sein des congrès s'applique le principe de la souveraineté et de la liberté de chaque Etat, et par conséquent la règle de l'unanimité des décisions. La pratique des congrès est bien conforme à l'idée de l'égalité des Etats, mais, en un mot, cette égalité est envisagée sous l'angle politique, elle est proportionnée aux forces respectives qui sont en présence. Le consentement de chaque Etat, par la voix de son délégué, et sa ratification sont nécessaires pour rendre obligatoires les décisions prises à son égard ; mais l'élaboration des décisions, nous l'avons vu, est quelquefois soustraite à la participation de l'Etat et son consentement n'est pas toujours donné de manière absolument libre car des éléments politiques exercent leur pression, les menaces de la force venant troubler quelque peu le jeu normal des relations entre Etats souverains ; voici comment Mr Joseph Barthélémy, faisant allusion au cas de la S. D. N., apprécie le rôle des petits Etats dans les réunions diplomatiques : « pendant que nous, les grandes puissances, nous délibérons, ils attendent à la porte pour savoir quelle sera notre décision, et quand notre décision sera prise, nous la leur soumettrons en leur disant : voilà, c'est à prendre ou à laisser ! » (1). Et naturellement ils n'ont pas une position assez forte pour laisser. S'il faut blâmer certaines méthodes

(1) Barthélémy (Joseph) : « Conduite de la politique extérieure dans les démocraties », p. 15 (dans Conciliation Internationale 1930, bulletin 3 et 4).

d'intimidation, qui sont anti-juridiques, il ne paraît pas possible non plus, ni juste, d'assurer une égalité absolue entre tous les Etats ; l'idée que la véritable égalité consiste en une équitable proportionnalité n'est pas une idée seulement politique, mais elle a été soutenue par d'éminents juristes, notamment par M. de Lapradelle, et nous la faisons nôtre.

Ainsi, dans les congrès la règle de l'unanimité est respectée, mais ce n'est quelquefois qu'une façade servant à masquer de véritables contraintes. Il faut encore noter d'autres faits, inhérents ceux-ci à toutes réunions nombreuses, et qui valent également pour les conférences : dans une assemblée diplomatique, les thèses qui s'affrontent ne prennent pas une allure d'opposition irréductible, par le fait qu'elles s'affrontent en grand nombre ; d'autre part les questions d'amour-propre ne jouent pas comme dans une négociation bilatérale où l'on veut être gagnant, de peur d'être perdant ; au contraire on fait volontiers en faveur de tous les sacrifices que l'on ne ferait pas en faveur d'un seul ; et lorsque deux Etats s'opposent violemment, les autres jouent le rôle de tampon, de médiateurs, et la solution transactionnelle se trouve plus facilement. En bref, le congrès diplomatique, réunion au sein de laquelle s'exerce la représentation étatique, a souvent pour effet de porter indirectement atteinte — et il ne peut en être autrement — à l'exercice de la libre volonté des Etats, et, aussi en général, à assouplir la rigueur des exigences nationales.

b) Les caractères des conférences internationales.

La conférence, dans sa signification actuelle, vise à réaliser une organisation juridique des rapports inter-étatiques ; le Droit étant la réalisation des rapports sociaux par des règles constituant la mise en œuvre des notions de moralité régnant à un moment donné, il reflète à toute époque la conscience morale de la collectivité à laquelle il s'applique. Et les conférences internationales, qui cherchent à promouvoir le Droit, se réfèrent actuellement aux

idées de souveraineté étatique, d'égalité de droits du faible et du fort. Mais elles traduisent aussi la recherche, qui se fait jour maintenant, d'une garantie à la bonne exécution des engagements contractés, ainsi que la conviction qu'une règle supérieure doit être imposée à tous les Etats. A l'inverse de celle des congrès, la méthode des conférences est scientifique, égalitaire et prudente. Voyons en quoi elle diffère de la précédente :

— Initiative et convocation : pendant un certain temps, la tenue de conférences a été due à l'initiative d'une personnalité internationale ou d'un gouvernement (les deux conférences de La Haye de 1899 et de 1907). La réunion d'une conférence est aussi le résultat de vœux émis par une conférence antérieure ; actuellement les conférences sont réunies souvent sur l'initiative de la S. D. N. Lorsque la conférence est un rouage statutaire d'une organisation permanente, la liberté de convocation disparaît au profit du droit, inhérent à chaque membre de l'organisation, de figurer aux réunions de l'organe délibératif ; il en est ainsi surtout des conférences à caractère technique, sur lesquelles nous n'avons pas à insister. Le programme de la conférence est notifié par l'entité qui en a pris l'initiative, par acte qui transmet l'invitation à tous les Etats qui en sont l'objet ; et cette notification a pour but de solliciter des Etats leur opinion sur la composition du programme ; ainsi, avant la conférence de La Haye, le Comte Mouravieff envoya, après sa première circulaire du 12 août 1898, une seconde circulaire tenant compte, dans l'élaboration du programme, des observations des puissances. Lorsque la conférence est due à l'initiative de la S. D. N. il est créé la plupart du temps une commission préparatoire qui fixe à la fois la date, le lieu, la composition et le programme de la conférence. Cette méthode résout les difficultés que fait naître le problème de la fixation du programme puisque celui-ci est décidé par une organisation « qui fait profession d'être impartiale dans l'ajustement de toutes les questions préliminaires affectant le succès des

délibérations postérieures » (1). Cette pratique de confier les travaux préparatoires à un organisme offrant plus de garanties d'impartialité que les Etats, a été adoptée d'abord pour les conférences de nature technique (Union Postale Universelle), puis pour celles où la politique trouve aussi sa part.

— Les travaux des conférences : Tous les Etats représentés à une conférence sont admis à y participer sur un pied d'égalité parfaite ; chacun y dispose de la même puissance pour la discussion et pour le vote. Il en est de même au sein des commissions où chaque Etat a la faculté de se faire représenter dans la même proportion, car ils sont tous égaux en Droit. Comment les membres des commissions sont-ils désignés ? Question intéressante si l'on pense que le travail des commissions est souvent plus important que celui de la conférence plénière, limité quelquefois à un simple enregistrement. L'état actuel du Droit exige que les commissaires aient pour origine la volonté même de l'Etat représenté. Cette volonté s'exprime par la bouche du chef de la délégation. C'est là une condition considérée actuellement comme indispensable à la liberté et à la sincérité des débats ; « comme le monde organisé n'est pas encore établi sur des données supra-nationales, dit M. Sibert, il n'est pas étonnant que l'élection des commissaires par l'assemblée plénière ne soit qu'une très lointaine possibilité » (2). Mais une évolution semble se manifester, marquant l'abandon par les Etats de certaines de leurs prérogatives habituelles ; et il est intéressant de noter qu'à la conférence Pan-américaine, le président doit soumettre à l'approbation de la conférence plénière la désignation des membres des diverses commissions.

(1) Sibert (Marcel) : « Quelques aspects de l'organisation et de la technique des conférences internationales », p. 404 (cours de La Haye 1934).

(2) Sibert (Marcel) : « Quelques aspects de l'organisation et de la technique des conférences internationales », p. 431 (cours de La Haye 1934).

— Le vote : en vertu du principe d'égalité, l'unanimité est exigée en séances plénières. L'est-elle aussi pour les délibérations des commissions ? La rigueur de la règle a fléchi quelque peu pour les décisions des commissions, et même dans une certaine mesure pour celles des assemblées plénières : les délibérations des commissions ne constituent que des étapes préparatoires des résolutions véritables qui seront celles de la conférence plénière. Il n'est plus nécessaire, dès lors, de les déclarer liées par la règle de l'unanimité. L'intérêt général commande d'aboutir à des résultats. Lorsque la décision prise par une commission n'aura pu obtenir l'unanimité dans son sein, les délégations hostiles n'opposeront pas de suite leur veto mais l'utiliseront en séance plénière si elles n'ont pas changé d'avis à ce moment, et si la conférence refuse de modifier sa décision au point de la leur rendre acceptable. Et, en séances plénières également, la règle de l'unanimité du vote a subi certaines atteintes. Il n'est point besoin de dire les avantages de la règle de l'unanimité ; mais elle a des inconvénients : le moindre groupement de votes, même le veto d'un seul, suffit à empêcher l'adoption d'une règle applicable à tous. Aussi a-t-on, par divers procédés, cherché à tourner la règle de l'unanimité, sans en perdre les avantages. On a admis que les abstentions ne constituaient pas un obstacle à l'unanimité ; on a introduit dans les conventions des réserves multiples qui, à vrai dire, ne laissent subsister de l'unité que la façade. Mais la règle de l'unanimité a même été délibérément écartée, tout au moins dans des conférences d'un caractère un peu spécial ; mais il nous faut mentionner la grande quantité des Unions Internationales de caractère technique, au sein desquelles les décisions sont valables à la majorité.

Certains remarquent aussi que des organismes s'apparentant à l'ordre judiciaire, comme des commissions d'enquête, fonctionnent à la simple majorité : disons simplement que si les décisions de ces commissions s'imposent à la simple majorité, l'acceptation préalable de la validité de leurs décisions par les parties en cause a déjà été en quelque sorte une réalisation de l'unanimité.

Au sein des conférences diplomatiques elles-mêmes, la règle de l'unanimité est battue en brèche : après la conférence de La Haye de 1907, il y eut en Angleterre une violente campagne contre l'adoption stricte de cette règle ; la majorité est souvent considérée comme suffisante relativement aux questions de procédure ; ou bien il est admis que la simple émission de vœux ou de recommandations peut être faite à la majorité. Nous retrouverons ces points avec l'étude de la S. D. N. Il est évident que l'adoption de la règle de la majorité est nécessaire aux progrès du Droit International. Mais il y a deux règles de la majorité : celle qui rend applicable à tous les décisions prises par un certain nombre seulement ; celle qui n'opprime pas les minorités, en sauvegardant leur indépendance vis-à-vis des accords qu'elles n'ont pas votés ; elle est la seule applicable dans l'état actuel du Droit ; mais elle peut être très bonne ou inefficace : très bonne si les Etats libérés de l'accord sont de faible importance par rapport à la masse des contractants, inefficace s'il en est autrement : car on ne pourra pas faire qu'une règle adoptée par dix petits Etats puisse vivre et l'emporter sur une règle différente régissant la conduite de deux ou trois grandes puissances. Seule l'évolution de la conscience humaine pourra nous apporter l'unification qui apparaît dès maintenant indispensable.

— Mise en œuvre des décisions adoptées : lorsque l'assemblée plénière examine les rapports proposés par les commissions, elle peut les repousser ou les accepter ; en cas de vote hostile le projet n'aura pas d'autre suite, en cas de vote favorable (unanimité ou quasi-unanimité) il devient un texte en attente d'abord de la signature de tous les représentants participant à la délibération, ensuite de la ratification de leurs Etats respectifs. En bref, pour résumer le processus que l'on tend à suivre au sein des conférences internationales pour l'édification de conventions, reproduisons le contenu du vœu n° 4 de la conférence pour la codification du Droit International. Il mentionne :

— Un choix motivé de la matière

- L'établissement d'avants-projets de conventions.
- La communication de ces avant-projets aux gouvernements aux fins d'avis.
- La communication respective des réponses.
- L'inscription au programme de la conférence des matières qui auraient recueilli l'assentiment formel de la très grande majorité des puissances.

Ce processus met bien en relief les caractères de prudence et de technicité des conférences internationales. En concluant, disons qu'elles se distinguent des congrès par la nature de leurs délibérations. S'occupant de questions envisagées sous l'angle technique et juridique, questions au règlement desquelles l'esprit national consent à faire plus de concessions, elles ont le double caractère : d'avoir et de garder pour base le principe d'égalité juridique des Etats : d'abandonner dans certains cas la règle de l'unanimité des décisions, et, par là, elles marquent l'évolution actuelle du Droit.

Des congrès et des conférences internationales nous devons retenir le fait que l'existence de réunions diplomatiques nombreuses a montré avec évidence la nécessité de l'unification. Tous les efforts tendent vers sa réalisation : sous la pression de la force dans les congrès, fondée sur le libre consentement au sein des conférences internationales.

Nous avons vu, dans cette première partie, comment la représentation étatique était assurée d'après les conceptions traditionnelles du Droit. Puisant les éléments de cette étude à la fois dans le droit interne et dans le Droit International nous avons cherché : où la volonté de l'Etat (dans le domaine extérieur) trouve-t-elle sa source réelle ? C'est dans l'action du pouvoir exécutif, admettant une certaine participation du pouvoir législatif : qui est admis à représenter l'Etat sur le terrain des relations internationales ? Le souverain, le ministre des affaires étrangères, agissant, quoiqu'à

un degré différent, comme organe de l'Etat, l'agent diplomatique (dont l'activité est soumise à certaines formes) n'agissant que comme délégué, c'est-à-dire doté d'un pouvoir hétéronome, n'ayant aucune réalité aux yeux du Droit International s'il ne lui est pas conféré expressément par le droit interne. Nous avons vu que, de pratique internationale, l'Etat peut, moyennant certaines justifications, refuser sa ratification aux engagements souscrits par ses organes et par ses délégués. Mais l'abus qui est fait continuellement de cette latitude devrait amener à admettre que la ratification est complètement libre ; solution très imparfaite mais qui aurait le mérite d'être nette.

Ce système traditionnel de représentation étatique persiste en marge de la S. D. N. et c'est bien dans ce sens de système ancien par ses origines, mais toujours en vigueur que nous avons entendu le présenter. D'ailleurs la S. D. N. n'a jamais eu la prétention de régler par le moyen de ses organes propres toutes les relations internationales. Son pacte proclame la validité des « engagements internationaux tels que les traités d'arbitrage, et les ententes régionales comme la doctrine de Monroe, qui assurent le maintien de la paix » (art. 21). De même, il réserve pour les membres la possibilité de conclure des traités ou des engagements internationaux, à condition que ceux-ci soient immédiatement enregistrés par le secrétariat, et publiés par lui aussitôt que possible (art. 18). La S. D. N. est donc, depuis sa fondation, un organe coordinateur autant que créateur des rapports internationaux ; et notre étude de la représentation étatique actuelle devait, pour essayer d'être complète, porter d'abord sur les méthodes de la diplomatie classique. Elles s'avèrent d'ailleurs les plus durables.

DEUXIÈME PARTIE

La représentation étatique à la Société des Nations

GÉNÉRALITÉS

Une étude sur le fonctionnement de la S. D. N. semble-t-elle encore d'actualité ? L'organisme de Genève n'est-il pas en train de perdre la vedette sur la scène des relations internationales ? Puisque de nombreux événements nous ont montré l'affaiblissement de son autorité avec la violation des principes qui fondent son existence. Certes il ne semble pas utile de chercher à dégager certaines règles de son fonctionnement, si celles-ci ne doivent présenter qu'un intérêt rétrospectif. Mais l'objet du juriste est de constater l'évolution du Droit. Il ne faut pas négliger certains maillons de la chaîne si l'on veut embrasser et apprécier l'ensemble. Pour le juriste cela suffit déjà à justifier un travail même sur une chose morte.

D'ailleurs la S. D. N., l'idée de la S. D. N. est bien loin d'être morte ; à la vérité, elle est à peine née dans la conscience juridique du monde. Il eût mieux valu peut-être qu'elle fut venue plus tard car l'univers n'était pas mûr pour la comprendre. Mais la brusquerie avec laquelle l'idée d'instaurer des liens juridiques étroits entre les Etats est apparue, s'explique par des raisons bien simples : la guerre mondiale, avec tous les fléaux qu'elle a engendrés, a déterminé une telle révolte contre la possibilité du retour d'un pareil cataclysme, que certains hommes, grisés par le triomphe du Droit, ont pensé que le moment était venu d'établir son empire. Dans un cours à La Haye,

Vaughan Williams, examinant l'œuvre des conférences internationales d'avant-guerre, disait : « sans doute, tous ces efforts n'ont pas empêché la guerre la plus grande et la plus horrible qui fut jamais. Disons qu'elle était peut-être nécessaire pour mûrir l'opinion publique et lui faire accepter des réformes qu'elle aurait peut-être repoussées auparavant » (1). Eh oui, la guerre a hâté l'évolution des idées, mais peut-être pas autant en profondeur que l'affirme cet auteur. Et l'on ne pouvait faire autrement que de souhaiter de suite une organisation internationale solide, car le monde en était arrivé à ce point où la civilisation courait le risque d'être totalement détruite si elle ne trouvait pas un moyen autre que le recours à la force pour mettre fin aux différends (2). Mais l'adoption de l'idée de soumission au Droit International demandait un trop gros effort aux peuples, effort de compréhension, effort aussi de sacrifice immédiat, par l'engagement de la part des Etats d'entamer éventuellement certaines actions qui pourraient ne pas être en conformité avec l'intérêt national du moment. Et si la S. D. N. n'a pas satisfait tous les espoirs que l'on avait mis en elle, c'est parce que son idée arrivait trop tôt, dans un siècle où les Etats n'ont encore pu trouver d'autre garantie à la satisfaction de leur droit que la mise en œuvre de leur force individuelle, parce que l'idée d'organisation internationale se heurte inéluctablement, et peut-être pour longtemps encore, à la nécessité de maintenir intacte la souveraineté de chacun. Malgré cela, c'est dans le principe d'une société des nations que se trouve la solution de l'avenir. Déjà le Droit International est reconnu par la plupart des Etats comme la source et le fondement de leur action. Pourquoi des règles qui s'imposent en Droit n'arriveraient-elles pas à s'imposer en fait ?

(1) Vaughan Williams : « Les méthodes de travail de la diplomatie », p. 282 (cours de La Haye 1924).

(2) Vaughan Williams : « Les méthodes de travail de la diplomatie », p. 284 (cours de La Haye 1924).

C'est pour cette raison, dont nous croyons sentir la vérité profonde, qu'une étude du Droit nouveau de la S. D. N. ne nous semble pas sans intérêt aujourd'hui. Nous allons donc examiner de quelle façon est assurée la représentation étatique à la S. D. N. Dans cet organisme nouveau en Droit International, si nouveau que l'on n'a pu se mettre d'accord pour en donner une définition juridique, quelle est la situation des délégués ? L'Etat a-t-il accepté d'aliéner une part de sa souveraineté à leur profit en permettant, dans une certaine mesure, qu'ils l'engageassent par leur parole, ou même au profit de l'institution elle-même en s'engageant à se conformer à des décisions prises à la majorité, donc ne comportant pas nécessairement son approbation ou celle de son représentant ? Ou bien au contraire, et conformément aux notions traditionnelles de la souveraineté et de la représentation diplomatique, l'Etat considère-t-il les délégués comme de simples porte-parole de sa volonté autonome ? Ces questions se sont posées à tous les esprits car on savait bien que leur résolution dans un sens ou dans l'autre aurait pour conséquence une plus ou moins grande force de l'organisme créé et serait un facteur déterminant pour l'évolution du Droit International. Et nous allons nous efforcer, pour donner une image exacte de la représentation étatique à la S. D. N., d'aborder tous les problèmes qui se posent à son sujet.

Tout d'abord, dans une première division, nous essayerons de définir les caractères juridiques de la S. D. N., rappelant comment on concevait sa constitution à l'origine, et ce qu'elle est en réalité, nous basant pour cela non sur les textes mais sur l'opinion des contemporains les plus autorisés. C'est en possession de ces éléments, en fonction même de ces éléments, que nous examinerons dans une seconde division, les caractères proprement dits de la représentation étatique à la S. D. N. : une première sous-division s'attachera à déterminer sous un angle politique, les caractères de la représentation ; nous avons vu, en effet qu'il fallait, pour être complet, étudier les rapports des délégués avec leurs propres gou-

vernements, rapports relevant du droit interne ; il va sans dire que dans ces rapports de droit interne, se posent certaines questions de pure politique que nous aborderons, puisque notre but est de voir l'institution dans sa réalité, dans sa vie ; le chapitre I^{er} examinera le problème de l'autorité compétente pour nommer les délégués, le chapitre II définira comment est assurée la représentation, quels individus sont choisis pour représenter leur Etat, et montrera l'importance de cette question. En possession de tous ces éléments d'ordre général et d'ordre politique, nous chercherons à dégager à l'aide des textes la situation juridique précise des délégués étatiques à l'Assemblée, au Conseil, au sein de l'Organisation Internationale du Travail, et, dans la mesure où une telle représentation existe, à la commission permanente des Mandats. Cela fera l'objet de quatre chapitres. Au fur et à mesure de notre étude nous dirons ce qui nous paraîtra essentiel des privilèges et immunités diplomatiques des membres des organes envisagés.

DIVISION PREMIERE

La création de la S. D. N.

CHAPITRE I

Les projets

Le fond de notre recherche est de déterminer la nature de la représentation à la S. D. N., étude comportant l'examen de la situation du délégué vis-à-vis de son propre Etat et vis-à-vis de la Société ; la connaissance de la notion de Souveraineté à la S. D. N. nous est nécessaire, et rien mieux que le rappel des origines de cette institution ne pourra nous fixer avec justesse sur ce point.

L'idée de la S. D. N., n'est pas apparue comme une nouveauté. Depuis longtemps déjà, et sous l'empire de nécessités du même ordre, des projets de société des États avaient été élaborés ; mais tous avaient connu l'échec. L'idée reparut après guerre.

Dès avant la fin des hostilités, et tout spécialement dans les pays anglo-saxons un mouvement d'opinion très fort se dessina en faveur de mesures à prendre pour éviter le retour de la guerre. Des ligues considérables se constituèrent ; (League to enforce Peace en Angleterre, La Paix par le Droit en France etc...). Toutes ces ligues présentèrent des plans et les juristes de tous pays élaborèrent des projets. Mais c'est surtout le président Wilson qui devait donner à ce mouvement une impulsion définitive (1).

(1) Le Fur : « Cours sur le Droit International Public », p. 269 (cours à la Faculté de Droit de Paris 1936-7).

SECTION I

LES CONCEPTIONS ANGLO-SAXONNES

Bien que, dans l'esprit du président Wilson, la conception d'un pacte soit antérieure à l'entrée en guerre des Etats-Unis, et sans nul doute à la guerre elle-même, c'est son message du 8 janvier 1918 au sénat américain (les 14 points) qui exerça une action déterminante sur l'organisation de la paix. Il disait dans le 14^e point : « il y a lieu de former une société générale des nations, en vertu de conventions formelles ayant pour objet de fournir des garanties réciproques d'indépendance politique et territoriale aux petits comme aux grands Etats ». Comment comptait-il organiser cette société destinée à faire respecter le Droit de chacun ? Son esprit a connu à cet égard une certaine évolution : il aurait tout d'abord pensé à un rapprochement politique des grandes puissances, dans le but de maintenir la paix par une action combinée (1). Cette organisation se bornait, pour lui, à un simple conseil diplomatique ne disposant d'autre moyen d'action que l'appel à l'opinion publique universelle. Dans une conférence faite le 31 janvier 1918 au collège libre des Sciences Sociales, M. Ferdinand Buisson ne rappelait-il pas que l'idée de Wilson, c'était « un congrès des peuples faisant la paix des peuples sur le seul principe que les peuples reconnaissent la justice » (2). Mais rapidement, il s'affranchit de ces conceptions par trop théoriques et, aux dires de M. Lansing, secrétaire d'Etat aux affaires étrangères, l'idée se fit jour et se précisa dans son esprit de la nécessité d'une organisation mieux incorporée et disposant d'une force de pression matérielle pour

(1) Scelle (Georges) : « L'élaboration du pacte de la S. D. N. », p. 68 (dans les origines et l'œuvre de la S. D. N. sous la direction de P. Münch, tome 1).

(2) Vers la Société des Nations. Leçons du collège libre des sciences sociales 1918, conf. de Ferdinand Buisson : « Les principes de la S. D. N. », p. 19.

amener à effet ses décisions. D'ailleurs cette idée encore confuse, lui était apparue d'assez bonne heure puisque, déjà dans son message du 22 janvier 1917, il faisait allusion à la nécessité d'une force collective commune supérieure à toute force de l'un des membres de la ligue et à toute combinaison possible de forces. Mais en réalité le président Wilson n'alla jamais jusqu'à accepter l'institution d'une force armée internationale permanente (1). Ses idées se fixèrent définitivement quand il arriva à Paris (14 déc. 1918) et qu'il eut pris connaissance détaillée des idées de Lord Robert Cecil et du général Smuts. C'est sous leur influence qu'il accepta de prévoir des cadres et une certaine autorité pratique à la S. D. N., sous la forme d'un conseil restreint de la ligue en face de l'assemblée générale des nations (2). Et le projet du général Smuts devint le fond essentiel du pacte de la S. D. N. Malgré une certaine évolution vers une solution réaliste, (l'établissement d'un conseil restreint dû à l'influence purement anglaise et visant à perpétuer la prépondérance des grandes puissances en fait foi) la conception anglo-saxonne est toujours restée empreinte d'une certaine utopie. On veut garantir la paix mais on refuse de réunir une force propre à l'assurer ; on compte sur l'action de l'opinion publique, de la conscience morale universelle. Et cet état d'esprit est complété par le fait qu'il répugne aux anglais de prendre des engagements formels, et aussi par le fait qu'il ne leur est pas nécessaire d'être fixés exactement sur la portée de leurs engagements, puisque le parlement britannique n'est pas lié par une constitution écrite (3).

(1) Scelle (Georges) : « L'élaboration du pacte de la S. D. N. », p. 72 (dans les origines et l'œuvre de la S. D. N. sous la direction de P. Münch, tome 1).

(2) Scelle (Georges) : « L'élaboration du pacte de la S. D. N. », p. 75 (dans les origines et l'œuvre de la S. D. N. sous la direction de P. Münch, tome 1).

(3) Tchernoff (J) : « Les nations et la S. D. N. dans la Politique moderne », p. 66. (Paris 1919).

SECTION II

LA CONCEPTION LATINE

De la conception anglo-saxonne différait sensiblement la conception latine, qui fut particulièrement défendue par la France, au cours des négociations précédant l'élaboration du pacte de la S. D. N. Il faut dire tout d'abord que, sans tenir en France une place primordiale et sans déchaîner une grande vague d'enthousiasme (1), l'idée d'une société des nations éveilla beaucoup d'intérêt et ne rencontra aucun adversaire. Comme nous l'avons signalé, des projets furent élaborés en France ; tous dérivèrent d'idées précises et positives ; ils étaient conçus dans un esprit beaucoup plus réaliste, logique, cartésien que les projets anglo-saxons ; ils étaient basés sur l'organisation d'une force dont la mise en œuvre reposerait non sur les sentiments de l'opinion publique, mais sur l'automatisme des institutions, dans le cas où s'imposerait une action collective. Quoi qu'on en ait dit, ils concevaient la S. D. N. en super-Etat ; dans une des conférences en faveur de la S. D. N., faites en 1918 au collège libre des Sciences Sociales, M. Ferdinand Buisson ne disait-il pas : « après que l'on a pu réunir des individus en cités, des cités en provinces, des provinces en nations, est-il impossible de continuer le mouvement, de prolonger les lignes,

(1) Les milieux politiques surtout n'étaient pas emballés, et, pour caractériser l'état d'esprit des dirigeants en France, citons ces paroles de M. Ernest Charles, prononcées au cours d'une des conférences sur la S. D. N., faites au collège libre des Sciences Sociales : « aucun de nos chefs de gouvernement n'affiche la foi et l'obstination du président Wilson, aucun d'eux n'ouvre vaillamment les portes de l'avenir. Tous les entr'ouvrent comme distraitement et sans même avoir l'air d'être très préoccupés de savoir ce qu'il y a derrière les portes » (Ernest Charles : « Vers la Réalisation » dans : « Vers la S. D. N. », leçons du collège libre des Sciences Sociales, 1918). Mais il déclarait qu'en revanche, l'opinion publique, particulièrement celle de gauche avait d'enthousiasme, adopté l'idée.

et de réunir de même ces nations en Société, c'est-à-dire d'établir entre elles les mêmes relations que chacune d'elles impose à tous ses membres ? » (1). Le conférencier remarquait que ce nouveau régime supprimerait la souveraineté absolue de la nation de se faire justice à soi-même par la force, mais la fondation d'une organisation permanente garantissant à chacun son Droit avec plus de certitude qu'il ne pourrait le garantir lui-même à main armée, rendait désormais sans raison l'usage de cette souveraineté.

Une commission, instituée par M. Ribot et présidée par M. Léon Bourgeois, rédigea le 8 juin 1918 un projet de S. D. N. conçu dans cet esprit. Ce projet qui assignait pour but exclusif à la S. D. N. le maintien de la paix, prévoyait trois organes pour son fonctionnement : un conseil international, composé des chefs responsables des gouvernements ou de leurs délégués, un tribunal international, un état-major international permanent à la tête d'une force internationale de caractère intermittent, pouvant être constituée par les armées de un ou plusieurs Etats que le conseil aurait chargés d'exécuter la sentence, ou bien par une armée proprement internationale. Tous les conflits devaient être réglés obligatoirement par le tribunal ou par le conseil et la force internationale était destinée à contraindre les Etats récalcitrants. Relativement aux obligations que ce système créait pour les Etats membres, le projet disait (Partie IV, al. 5) : « chaque nation est également tenue, sur réquisition de l'organisation internationale, d'user d'un commun accord avec les autres de sa puissance économique, maritime et militaire contre toute nation qui etc ». Le projet ne se prononçant pas sur la façon dont les décisions devaient être prises et les délibérations arrêtées, on doit supposer, déclare avec logique M. Georges Scelle, qu'il adhérerait au principe diplo-

(1) Vers la Société des Nations. Leçons du collège libre des sciences sociales 1918, conf. de Ferdinand Buisson : « Les principes de la S. D. N. », p. 5 et 6.

matique classique de l'unanimité (1). A la vérité on se demande si un tel projet pouvait être viable, en se conformant à cette règle de l'unanimité ; il ne nous semble pas que les membres dont les intérêts auraient été conformes à ceux de l'Etat en rupture de pacte, se seraient laissés entraîner dans une action collective ; et nous allons voir que cette grave difficulté s'est retrouvée avec le texte définitif du pacte de la S. D. N.

C'est contre le projet de création d'une force internationale, dans ce projet français, que l'opinion anglo-saxonne a réagi. Mais l'établissement de cette force n'était-il pas nécessaire pour arriver aux fins que l'on se proposait ? Aussi ne comprenons-nous pas les attaques qui ont été maintes fois portées contre cette idée d'armée internationale : assez récemment encore, Mr Raoul Genet déclarait « qu'une armée de la S. D. N., si elle s'avérait assez forte pour dominer d'avance n'importe quel adversaire futur (et n'importe quelle coalition d'adversaires) deviendrait par cela même une arme terriblement suspecte entre les mains d'une organisation super-étatique, organisée sur la base de l'inégalité de fait des Etats » (2). Il signalait ainsi le danger d'accaparement de la force par les grandes puissances, à leur profit. Mais les grandes puissances auraient sûrement fourni les principaux effectifs ; et comment prétendre, au sein d'un organisme, refuser à des puissances une influence proportionnelle à leur importance de fait, alors que en dehors de toute organisation, elles exercent une influence jamais inférieure mais presque toujours supérieure à leur force relative. Le Droit ne peut espérer niveler absolument le fort et le faible. En outre il faut bien remarquer que, de l'existence d'un Etat-Major international, ne pouvait résulter pour les grandes

(1) Scelle (Georges) : « L'élaboration du pacte de la S. D. N. », p. 81 (dans les origines et l'œuvre de la S. D. N. sous la direction de P. Münch, tome 1).

(2) Genêt : « La S. D. N. et le droit d'ambassade actif et passif », p. 554 (dans Revue de Droit International et de législation comparée 1935).

puissances autre chose qu'une diminution de leur liberté d'action.

La conception française de la S. D. N. s'attachait surtout à l'idée de sécurité (cf. ordre du jour de la Chambre du 5 juin 1917) et proposait les moyens d'obtenir cette sécurité ; aussi l'opinion de notre pays fut-elle déçue que cette conception ne fût pas acceptée par les anglo-saxons, et c'est sans chaleur que le projet du général Smuts fut adopté par les chambres.

Nous venons de voir les caractères assez différents des deux tendances en présence ; le pacte de la S. D. N. n'a pas pris parti entre la tendance anglo-saxonne et la tendance latine, on a cherché à faire une œuvre de transaction (1), un compromis entre la conception de l'alliance, qui laisse subsister la souveraineté absolue, et celle du super-état qui, par la force des choses, admet la proportionnalité dans l'influence politique des différents Etats. C'est cette contradiction qui d'après Mr Scelle, est à l'origine de l'impuissance actuelle de la S. D. N.

(1) Watrin: « Le pacte de la S. D. N. et la constitution française », p. 263 (éditions internationales 1932).

CHAPITRE II

Les caractères juridiques de la S. D. N.

Nous n'allons pas nous étendre à faire une étude juridique serrée des caractères de la S. D. N. Mais notre objet étant de préciser la nature de la représentation étatique au sein de la S. D. N., nous devons connaître les caractères généraux de cet organisme. La S. D. N. est-elle une personne de Droit International ? et, si oui, quelle est, en gros, l'étendue de ses pouvoirs ?

SECTION I

LA S. D. N. PERSONNE JURIDIQUE DE DROIT INTERNATIONAL

Il est évident que la S. D. N. est une personne de Droit International parce qu'elle a été créée dans ce but. Un certain nombre de circonstances nous en donnent la certitude. Il résulte des textes, que nous verrons plus tard, que la S. D. N. peut prendre des décisions à la simple majorité ; elle a donc une volonté distincte de celle de ses membres : c'est d'ailleurs bien de cette façon que le conseil de la S. D. N. le comprend ; au cours d'une correspondance avec le gouvernement des Soviets, n'a-t-il pas eu l'occasion d'affirmer : « la S. D. N. est une unité internationale ayant pour but l'établissement de la justice et de la paix. Ses délégués ne représentent pas tel ou tel Etat, mais la Société elle-même » (J. O. de la S. D. N. 1920, p. 151) et l'on ne peut représenter que ce qui a une existence propre.

Bien d'autres faits renforcent cette certitude : la Suisse traite les représentants diplomatiques auprès de la S. D. N. de la même façon que les représentants diplomatiques auprès de la Confédération Helvétique à Berne ; elle a d'ailleurs reconnu formellement la personnalité de la S. D. N. ; dans une lettre au secrétaire général de la S. D. N., le conseil fédéral Suisse a écrit : « il y a lieu d'admettre qu'en application, sinon de la lettre du moins de l'esprit de pacte, la S. D. N. peut revendiquer en sa faveur la personnalité internationale et la capacité juridique, qu'elle a droit en conséquence, à un statut analogue à celui d'un Etat » (1). La S. D. N. a le droit d'ambassade (2), elle gouverne : son pouvoir passé sur la Sarre et ses attributions actuelles en matière de mandats en sont le témoignage.

Et la plupart des auteurs s'accordent à reconnaître cette personnalité à la S. D. N. M. Fauchille, le regretté maître, a déclaré : « on doit lui reconnaître une certaine personnalité internationale. Aux termes du pacte qui l'a instituée, elle a le droit de légation, peut exercer des droits souverains sur des territoires pendant que ceux-ci ne sont pas sous la souveraineté d'un Etat, est capable d'accomplir une intervention, elle peut posséder un protectorat sur des Etats faibles, est en droit de déclarer la guerre et de faire la paix » (3). Mr Le Fur affirme que sans nul doute la S. D. N. a la personnalité internationale (4). Mr Watrin pense que le pouvoir central de la S. D. N., si faible soit-il, n'est pas un organe commun aux Etats membres, mais un

(1) Mahaim (E) : « L'organisation permanente du travail », p. 195 (cours La Haye 1934).

(2) Genêt : « La S. D. N. et le droit d'ambassade actif et passif », p. 550 (dans Revue de D. I. et de législation comparée 1935).

(3) Fauchille : « Traité de Droit International Public », 1^{re} partie, p. 215.

(4) Le Fur : « Cours sur le Droit International Public », p. 273 (cours à la Faculté de Droit de Paris 1934-5).

organe international doté de compétences propres (1). Le R. P. de La Brière voit dans la S. D. N., un bureau établi à frais communs pour une vaste gestion d'affaires d'intérêt universel, paraissant acquérir peu à peu une existence autonome et agissant de plus en plus avec une responsabilité morale et juridique qui lui soit particulière (2). Il pense qu'elle se juxtapose aux Etats comme une personne souveraine du Droit Public International. Mr Jean Ray, examinant cette question dans son commentaire du pacte, exprime une opinion analogue (3).

Certains juristes cependant se refusent obstinément à reconnaître la personnalité à la S. D. N. sous l'empire de la crainte, formulée par Mr Genêt, que la reconnaissance d'une telle personnalité ne l'achemine « tout bonnement vers la forme scabreuse du super-état, ce qui amènerait inéluctablement à lui reconnaître un jour une super-souveraineté » (4). C'est également l'opinion de certains hommes politiques : Lord Robert Cecil disait en 1923 : « au point de vue constitutionnel, la S. D. N. est l'ensemble des gouvernements qui la composent et rien de plus » (5). Il est évident que dénier à la S.D.N. la personnalité coupe court à toute possibilité d'extension d'un pouvoir limitant à son profit la liberté des Etats. Mais c'est assez peu tenir compte des faits, qui démontrent que la S. D. N. a cette personnalité ; Mr Genêt lui-même accorde à la S. D. N. la personnalité internationale sur des points précis, ceux où cette qualité est nécessaire à son action.

(1) Watrin : « Le pacte de la S. D. N. et la constitution française », p. 294 (éditions internationales 1932).

(2) de la Brière (R. P. Y.) : « La communauté des puissances d'une communauté inorganisée à une communauté organique », p. 202 (1932).

(3) Ray (Jean) : « Commentaire du pacte de la S. D. N. », p. 63.

(4) Genêt : « La S. D. N. et le droit d'ambassade actif et passif », p. 547 (dans Revue de D. I. et de législation comparée 1935).

(5) Ray (Jean) : « Commentaire du pacte de la S. D. N. », p. 62.

La personnalité permet à la S. D. N. de posséder une certaine souveraineté ; quelle est l'étendue de cette souveraineté ? C'est ce que nous allons examiner maintenant.

SECTION II

LA SOUVERAINETÉ DE LA S. D. N. ?

Il nous faut d'abord définir ce que nous entendons par le mot souveraineté. Il existe deux conceptions de la souveraineté : celle qui en fait une qualité absolue, le droit de décider en dernier ressort sur toutes les questions. C'est la conception révolutionnaire, qui caractérise la souveraineté comme étant indivisible, imprescriptible, illimitée ; on possède la souveraineté ou on en est privé, mais cet attribut est un par nature. Cette première conception est appelée formelle et qualitative (1). La seconde, qui peut être appelée matérielle et quantitative, entend par souveraineté non une qualité de la puissance de l'Etat, mais cette puissance elle-même ou tout au moins l'étendue juridique de celle-ci ; c'est ainsi que M. le professeur Diena déclare que lorsque la souveraineté est partagée, on aura sa notion complète « en faisant pour ainsi dire l'addition des droits de souveraineté appartenant à chacun des titulaires » (2). Mr Le Fur, partisan de cette conception, pense qu'il ne doit y avoir nulle part de souveraineté absolue mais seulement « une souveraineté relative, le droit de décider en dernier ressort sur certaines questions, le droit de dernier mot en une matière donnée » (3). C'est ainsi que nous entendons la notion de souveraineté de la S. D. N., nous ne

(1) Ross : « La souveraineté des Etats et la S. D. N. », p. 668 (dans revue de Droit International et de Législation comparée) année 1931.

(2) Diena (G.) : « Les mandats internationaux », p. 241 (cours La Haye 1924).

(3) Le Fur : « Cours sur le Droit International Public », p. 99 (cours à la Faculté de Droit de Paris 1934-5).

nous demandons pas simplement si elle est ou si elle n'est pas, mais quelle est son étendue, si elle est. Nous ne pouvons pas nous fonder sur les textes statutaires de la S.D.N. pour élucider ce point. Les textes sont souvent tournés, sinon violés. Pour exposer, non pas un droit théorique, mais le droit vivant, le droit tel qu'il est appliqué, exposons ici encore les opinions des hommes les plus qualifiés. Car nous avons vu que les textes fondant la S. D. N. avaient cherché à réaliser un compromis entre deux tendances, sans bien y parvenir, et que cela avait engendré l'incertitude et les interprétations un peu flottantes. Le problème a été de concilier le fonctionnement effectif de la Société avec le principe de la souveraineté des Etats.

Aucun auteur n'a voulu donner à la S. D. N. la qualification de super-état, c'est-à-dire entité internationale dont l'autorité s'impose à celle des Etats en ce qui concerne l'ensemble des relations internationales ; mais certains lui ont reconnu souveraineté en certaines matières. M. Maxime Leroy remarque que, dans la matière de la protection des minorités, un litige pourrait être porté devant la Cour Permanente de Justice Internationale à la simple majorité des voix du Conseil, et il déclare : « il n'est pas douteux que c'est en exerçant de tels droits que la S. D. N. joue un rôle bienfaisant, véritablement celui d'un super-état, une faculté illimitée d'instruction lui étant reconnue à la simple majorité des voix » (1). Mais il faut remarquer que ce droit n'entraîne pas de conséquences très appréciables car la question se pose à nouveau concernant la force d'application des décisions de la C.P.J.I. ; l'autorité de la S.D.N. en cette matière est plus morale que matérielle ; de plus cette faculté illimitée d'instruction ne s'exerce que pour les questions de minorités, matière où le Droit International semble plus évolué que dans la plupart des autres domaines. Malgré cela M. Maxime Leroy pense que la S. D.N. marche vers la forme du super-état ; mais, puisque

(1) Leroy (Maxime) : « La S. D. N. : Guerre ou Paix ? », p. 75 Pedone 1932.

le Droit ne doit pas nous empêcher de voir la réalité, rapportons-nous à celle-ci : en 1938, l'évolution des événements nous montre, sans qu'il soit besoin de commentaires, que la S. D. N. ne semble pas s'acheminer vers la forme d'un super-état doté d'une super-souveraineté ; même à l'époque de son plus grand prestige il n'en a guère été autrement.

Mr Léon Bourgeois, dont on connaît le rôle de premier plan dans les années passées, déclarait le 16 mars 1921, au cours d'un banquet offert par le parti radical : « La S.D.N. n'est pas un super-état. Elle ne cherche pas à constituer un gouvernement supérieur aux gouvernements nationaux, auxquels elle n'entend, en aucun cas, imposer sa volonté particulière. Ce sont les volontés communes des divers Etats souverains dont elle a la charge d'assurer, dans les limites du Pacte, la pacifique et régulière exécution » ; de même, « le Conseil et l'Assemblée ne sont que des organes de collaboration Internationale pour les gouvernements ; c'est ce qui peut, aux yeux de quelques-uns, constituer la faiblesse de la S.D.N., mais c'est en réalité pour qui veut réfléchir, ce qui fait sa force dans l'état de choses actuel » (1). A la quatrième session du conseil il déclarait : « la S.D.N. doit éviter tout ce qui lui donnerait l'apparence d'assumer la responsabilité d'un Etat (procès-verbal de la 4^e session, page 4) et le conseil adoptait un memorandum rappelant qu'elle n'est pas un Etat (2). De même les débats de l'institut de Droit International en 1921 montrent bien chez ses membres la compréhension du danger de constituer la S.D.N. en super-état, et la conviction qu'elle ne pourrait agir que par la force morale qu'elle aurait dans l'univers, (3) l'autorité morale étant en effet la seule autorité à laquelle pouvait prétendre la S.D.N. ; car dès le début de l'institution on a noté « chez

(1) Bourgeois (Léon) : « L'œuvre de la S. D. N. », p. 431.

(2) Ray (Jean) : « Commentaire du pacte de la S. D. N. », p. 62.

(3) Annuaire de l'institut de Droit International 1921, séance du 5 octobre, session de Rome, p. 190.

les représentants de toutes les nations le souci jaloux de l'indépendance de leurs patries respectives, la préoccupation de ne rien aliéner ou paraître aliéner de la légitime souveraineté de chaque Etat » (1). Ainsi la S. D. N., dotée de la personnalité juridique n'est pas un super-état, ou du moins on note dans l'opinion des internationalistes le souci de sauvegarder le principe de la souveraineté nationale. Mais, aux dires du plus grand nombre la S.D.N. est plus qu'une organisation permettant aux Etats d'échanger commodément et fréquemment leurs vues : qu'est-elle donc ?

Certains auteurs l'assimilent à une confédération d'Etats ; telle est l'opinion de Mr Watrin (2). Mr Le Fur, étudiant ce problème de la nature des pouvoirs de la S.D.N., note que sa ressemblance essentielle avec la confédération d'Etats réside dans ce fait que les Etats restent souverains ; la confédération n'a pas de pouvoir législatif et l'unanimité du vote des plénipotentiaires des Etats membres y est nécessaire. La S.D.N. comporte bien la possibilité de prendre certaines décisions à la majorité mais si on entend le mot Confédération dans un sens très large, on peut dire que la S.D.N. peut être considérée comme une sorte de confédération d'Etats (3). Mr Le Fur cite l'idée de Mr Larnaude de rapprocher la S. D. N., dont le but est d'arriver à s'imposer non seulement aux Etats membres (art. 17 du pacte) mais à tous les Etats, du syndicat qui se propose de la même façon de lier tous les membres de la profession, même ceux ne faisant pas partie du syndicat. Mais on ne peut trouver là qu'un terme de comparaison, et non pas une définition juridique ; la S. D.N. n'est pas un syndicat, non plus qu'une confédération dont elle diffère notamment par ce fait qu'elle a une exten-

(1) Le Fur : « Délimitation de la compétence de la S. D. N. », p. 97 (dans mélanges Hauriou 1929).

(2) Watrin : « Le pacte de la S. D. N. et la constitution française », p. 263 (éditions internationales 1932).

(3) Le Fur : « Cours sur le Droit International Public », p. 275 (cours à la Faculté de Droit de Paris 1934-5).

sion infiniment plus grande, englobant beaucoup plus d'Etats que la confédération. Serait-elle alors constituée sur un plan purement diplomatique, « association permanente librement conclue, en vertu d'un contrat synallagmatique entre puissances souveraines, pour atteindre ou garantir en commun certains objectifs définis ? » (1). A vrai dire, il est très difficile de définir juridiquement les pouvoirs de fait de la S. D. N., puisque les obligations, dans la mesure restreinte où elles sont édictées par des textes, voient leur réalisation subordonnée à la bonne volonté des Etats membres. Même une fois formée la S. D. N. ne peut jouir d'une vie propre comme une confédération ; la désaffection des Etats la condamne à l'anémie (2).

La S. D. N. est dotée de la personnalité juridique, mais elle ne peut avoir aucune autorité sans la collaboration constante de ses membres ; et le Droit International actuel montre l'absence de moyens d'actions sur les Etats ; il est toujours fondé sur l'indépendance et sur l'égalité des Etats, il admet que la souveraineté a pour corollaire le droit de guerre illimité. Il y a là un paradoxe évident puisque l'Etat qui fait la guerre usurpe sur la souveraineté de l'Etat qu'il combat (3). C'est Mr Mahaim qui nous paraît définir le mieux ce qu'est la S. D. N., quand il déclare qu'elle est :

— une ligue ou une alliance d'Etats souverains ;

— d'origine conventionnelle, c'est-à-dire créée par la volonté des contractants et ne liant qu'eux ;

— comportant des obligations internationales, c'est-à-dire impliquant des restrictions à la souveraineté et (ceci

(1) de la Brière (R. P. Y.) : « La communauté des puissances d'une communauté inorganisée à une communauté organique », p. 197 (1932).

(2) Sur cette question des pouvoirs de la S. D. N., et de sa nature juridique, on peut voir W. Sukiennicki : « La souveraineté des Etats en Droit International Moderne » (Paris 1927), p. 267 et ss.

(3) Dupuis (Ch) : « L'organisation internationale et la notion de souveraineté », p. 70 (séances et travaux de l'académie des sciences morales et politiques 1919).

affaiblit la portée de cela) n'ayant pas de sanction coercitive ;

— permanente, c'est-à-dire une institution du Droit des Gens qui n'a pas un but transitoire ou temporaire mais qui vise à l'organisation définitive de la paix du monde (1).

Ainsi la S.D.N. présente ce double caractère de restreindre la souveraineté et d'être dénuée pour cela de moyens coercitifs : elle propose un Droit. Ce Droit n'est pas toujours appliqué parce que les conceptions du temps présent sont contraires à l'idée de limitation de la souveraineté.

Les réticences des Etats à se lancer résolument dans la voie des progrès du Droit International en mettant leur autorité au service des règles proposées par la S.D.N., ont été accrues par les désaccords qui se sont produits touchant la réalisation d'une équitable représentation à la S.D.N. Nous avons dit déjà qu'à notre avis, l'égalité devait être une proportionnalité ; mais, lors de la constitution de la S.D.N., les petits Etats souhaitaient une égalité absolue, alors que les grandes puissances escomptaient la création d'un organisme consacrant leur prépondérance : la première conception anglo-saxonne fut celle d'une société groupant certes toutes les puissances, mais, au sein d'un conseil prépondérant, les représentants des grands Etats ; à la même époque certains hommes, en France, voyaient surtout la création de la S.D.N. comme de nature à augmenter notre puissance dans le monde (2). Un certain désaccord à la base fut donc la cause, en dehors de toute doc-

(1) Mahaim (E.) : « L'organisation permanente du travail », p. 96 (cours La Haye 1934).

(2) M. Jean Hennesy, député de Paris, disait en 1918 : « le rôle de la France sera plus grand dans un monde où la S. D. N. sera constituée qu'autrement. C'est à quoi il faut venir : il faut fédérer des sociétés démocratiques ; sinon, notre société à nous, la société française, celle de la plus grande nation du monde, verra son importance diminuer... il convient de créer la S. D. N. pour accroître dans l'avenir le rôle de la France » (26, Mes raisons d'adhérer, conf. du 14 mars 1918).

trine, de réticences de la part des membres à accepter des mesures légalement prises car il manquait cet élément indispensable, la confiance; et la certitude que l'on tient dans la communauté internationale la place à laquelle on a droit.

SECTION III

LE DROIT EST LE SEUL SOUVERAIN

Telles sont les idées que nous avons tenu à exposer concernant la nature juridique de la S.D.N. Nous avons ainsi fixé, autant qu'il nous fut possible, le climat au milieu duquel elle fut accueillie, la place qu'elle tient dans la vie des nations. La S.D.N. ne dispose que d'une force morale; mais quelle évolution faut-il souhaiter pour elle ? On peut penser qu'une S.D.N. dotée d'une puissance coercitive aurait déterminé de grands progrès du Droit International. En réalité cette puissance ne pourrait être établie que si son utilité était reconnue par la grande majorité des Etats ; et cette reconnaissance ne peut être que volontaire. C'est donc à une question d'ordre moral que se ramène la question de la puissance de la S.D.N. ; il faut travailler plus au triomphe du Droit (sous la forme d'une reconnaissance des mêmes règles de conduite de la part des Etats) qu'à l'installation d'une autorité toute-puissante au-dessus d'eux. Le président Wilson fixait la justice comme base des relations futures ; la grande guerre a montré, a dit Mr Politis, que les Etats ont un supérieur commun dans le Droit auquel ils doivent tous obéir ; écartant la souveraineté pour voir la réalité, dit-il encore, on s'aperçoit que la prétendue indépendance des Etats n'est autre chose que le pouvoir de se mouvoir librement dans les limites fixées par le Droit, c'est une certaine compétence particulière possédée par les gouvernements sur la base du Droit International (1). Telle est la conception à laquelle on croyait pouvoir

(1) Politis (Nicolas): « Les nouvelles tendances du Droit International », p. 23.

s'élever d'un coup, tel reste aujourd'hui l'idéal de la société internationale : la soumission au Droit, règle de conduite reconnu comme devant s'appliquer à tous. Seule la libre volonté et non la contrainte, peut amener le règne du Droit ; cette idée était comprise non seulement des milieux juridiques ou diplomatiques, mais également des milieux ouvriers internationaux qui manifestèrent, pendant et après la guerre une grande activité, à l'occasion de la création de l'Organisation Internationale du Travail. Dans le texte des résolutions du Congrès Socialiste International de Berne, on put voir exprimer l'idée que la ligue des nations ne pouvait naître que « d'une paix de Droit qui ne contiendrait en puissance aucune cause de conflit » (1). Le règne du Droit ne peut donc être établi qu'en dehors de toute contrainte ; il doit aussi être exclusif de toute autre souveraineté : la souveraineté doit être reconnue au Droit, dit Mr Le Fur, et non à un organe, non à la S. D. N. qui ne doit avoir que les pouvoirs nécessaires à la bonne gestion de son service mais rien de plus, et aucunement une compétence illimitée (2). Il ne faut pas chercher à voir dans la S. D. N. autre chose que l'agent exécuteur des règles de Droit. Par conséquent les Etats ne doivent pas plus disparaître devant la S. D. N., que la famille devant l'Etat. Il faut réaliser une juste répartition de la souveraineté et ne pas vouloir donner à la S. D. N. plus d'attributions qu'il ne lui en est nécessaire pour assurer le triomphe du Droit. Les intérêts de la S. D. N. ne devront jamais supprimer ceux des Etats (3). Le Droit doit toujours demeurer le seul souverain.

(1) Barthélemy (Joseph) : « Conduite de la politique extérieure dans les démocraties », p. 95 (dans Conciliation Internationale 1930, bulletin 3 et 4).

(2) Le Fur : « Cours sur le Droit International Public », p. 96 (cours à la Faculté de Droit de Paris 1934-5).

(3) Le Fur : « Délimitation de la compétence de la S. D. N. », p. 562 (dans mélanges Hauriou 1929).

DIVISION DEUXIÈME

Les caractères de la représentation étatique à la S. D. N.

SOUS-DIVISION PREMIÈRE

CARACTÈRES POLITIQUES DE LA REPRÉSENTATION

CHAPITRE I

Qui nomme les représentants ?

Dans ce chapitre, nous allons examiner le problème de la nomination des délégués. Avant de définir quelle est la pratique courante en cette matière, nous étudierons les divers courants qui se sont manifestés, leurs causes et leurs conséquences ; nous nous efforcerons, quand il s'en trouvera des exemples, de montrer l'action réciproque du droit interne et du Droit International.

Le problème de la nomination des délégués à la S.D.N. est celui de la réalité du pouvoir extérieur de l'ordre interne ; dans la première partie nous avons défini le siège de ce pouvoir, conformément à ce que nous appelons la doctrine classique. L'exécutif exerce une action prépondérante en matière extérieure et intérieure ; l'affaiblissement progressif de son pouvoir interne (au bénéfice du législatif) n'entame pas les prérogatives qu'il détient dans la formation de la volonté internationale de l'Etat. En particulier le gouvernement est exclusivement compétent, nous l'avons vu, pour nommer les agents diplomatiques.

SECTION I

*NAISSANCE D'UN COURANT
EN FAVEUR DE LA DÉMOCRATISATION
DE LA POLITIQUE EXTÉRIEURE*

Mais une nouvelle tendance concernant l'étendue des pouvoirs de l'exécutif pour la nomination des représentants de l'État à l'extérieur est née depuis la guerre. L'idée fut exprimée qu'à l'instar de la politique intérieure, il fallait démocratiser la politique extérieure.

Nous avons vu dans le chapitre préliminaire que la démocratisation des régimes internes se manifestait de façon croissante depuis le début du siècle. Elle est dûe au fait qu'une place prépondérante est accordée maintenant à l'opinion publique. Il est bien entendu que depuis longtemps et dans la plupart des pays la souveraineté réside dans la nation, mais, sans doute par suite du manque d'éducation politique dans la masse du peuple, cette souveraineté est restée longtemps limitée à l'exercice des pouvoirs électoraux des citoyens. La nature de ces pouvoirs électoraux a même subi une évolution ou plutôt une déformation. D'après les principes de la révolution française, les citoyens n'ont qu'un pur pouvoir d'élire et ils ne participent point à la formation de la volonté étatique, celle-ci ne prenant naissance que dans l'assemblée des députés une fois réunie. Aujourd'hui la règle que le député représente la nation est démentie par les faits, et si un candidat à la députation s'avisait de déclarer à l'assemblée des électeurs dont il brigue les suffrages, qu'il s'attachera à défendre, non point leurs intérêts particuliers, mais exclusivement l'intérêt national, ce candidat serait sûr d'échouer ; le peuple tend à devenir l'organe essentiel de l'État, le parlement devenant l'instrument de sa volonté (1). Nous avons aussi remarqué dans notre chapitre préliminaire l'action

(1) Carré de Malberg : « Contribution à la théorie générale de l'État ».

d'éléments extra-constitutionnels sur la direction des affaires publiques. La tendance à démocratiser la souveraineté interne a trouvé sa répercussion dans une tendance à démocratiser également la souveraineté à l'extérieur. Elle s'est manifestée avec une grande force lors de la création de la S.D.N., on peut même dire qu'elle fut à la base de son élaboration puisque le président Wilson, plus que quiconque, était partisan de l'idée qu'il fallait faire une ligue des peuples, non une ligue des gouvernements ; la diplomatie nouvelle, dit M. Fargac, est tenue de faire une part de plus en plus grande aux mouvements spontanés ou dirigés de l'opinion, c'est-à-dire au rôle des masses, aux passions nationales, aux intérêts aussi de ces masses, qu'ils soient bien ou mal compris (1). Nous allons examiner les manifestations de cette tendance qui eurent pour but, dans le domaine de la représentation étatique, d'assurer lors de la création de la S.D.N., à l'opinion publique une part plus grande qu'auparavant dans la désignation des représentants de l'Etat à l'extérieur, devant avoir pour conséquence d'opérer une sorte de dissociation de l'unité de l'Etat dans le domaine des relations extérieures.

SECTION II

LES PROJETS DE DÉMOCRATISATION DE LA S. D. N.

Nous allons examiner cette question uniquement sous l'angle de l'influence de cette démocratisation sur le mode de nomination des représentants étatiques à la S. D. N.

La tendance nouvelle a pris deux formes principales : tout d'abord celle que l'on peut appeler extrémiste, une prétention de faire intervenir directement le peuple dans l'élection de l'assemblée des délégués ; puis, la forme modérée, consistant à faire intervenir le parlement dans la désignation des délégations. Etudions-les tour à tour.

(1) Forgac (Arpad) : « Essai sur la diplomatie moderne », p. 9.

§ 1. — *La forme extrême*

La tendance à faire assurer directement la représentation étatique par des éléments désignés par le peuple correspond très bien aux idées du président Wilson ; disons qu'en général elle ne s'est pas matérialisée dans des projets précis ; il est en effet certaines conceptions qui perdent toute vertu lorsqu'on veut les mettre en pratique, alors qu'elles ont un grand retentissement à l'état d'idées vagues. Il nous semble que c'est ici le cas ; mais elle s'est manifestée à plusieurs reprises : en 1918, Mr Hennesy, au cours de la conférence que nous avons déjà citée, déclarait : « si vous ne recourez pas à l'élection, des assemblées de légistes seront toujours éloignées des sentiments et des aspirations populaires » (1). A la deuxième séance plénière de la conférence des préliminaires de paix, le 20 janv. 1919, le président Wilson disait : « ...nous sommes non les représentants des gouvernements mais les représentants des peuples. L'élite de l'humanité n'est plus représentée par les gouvernants, l'avenir du monde est vraiment entre les mains du peuple même » (2). « Il faut que les délégués soient vraiment ceux des peuples et non une émanation directe des gouvernements », disait aussi Mr Scelle (3). Signalant que l'idée se fit jour pendant la guerre que le peuple devait avoir le droit de décider lui-même ou par des représentants élus par lui-même de la destinée du pays, Mr Schüking déclare que cette idée a reçu application en Suisse où la validité de tout traité international d'une durée illimitée ou d'une durée de plus de quinze ans dépend, depuis 1921, d'un référendum facultatif (art. 89, al. 3 de la constitution fédérale) décidé si la

(1) Vers la Société des Nations. Leçons du collège libre des sciences sociales 1918, conférence de Jean Hennesy : « Mes raisons d'adhérer ».

(2) Watrin : « Le pacte de la S. D. N. et la constitution française » (éditions internationales 1932).

(3) Avramoff : « Le président du conseil de la S. D. N. » (libr. Delmas 1932).

demande en est faite par 30.000 citoyens actifs ou par 8 cantons. Disons de suite, avant toute critique, que l'institution du referendum en Suisse ne constitue qu'une application imparfaite du principe de la direction des affaires extérieures par l'opinion populaire. Tout d'abord elle ne constitue qu'un contrôle, non une direction, elle est *a posteriori* et non *a priori* ; et il est clair que ce contrôle est moins efficace que s'il était exercé antérieurement à toute décision. La répudiation d'un projet de traité rédigé entraîne certains inconvénients dont nous avons déjà signalé l'existence. D'autre part, la volonté populaire n'intervient en Suisse que pour les traités, et pour une catégorie seulement de traités, non pour tous les actes de la politique étrangère ; cela n'est pas comparable aux droits que donnerait une participation directe aux affaires extérieures ou à l'élection des délégués.

Passant maintenant à la critique de cette tendance, les arguments à invoquer contre elle nous paraissent d'importance :

L'élection des délégués par le peuple marquerait un affaiblissement par trop sensible de la puissance de l'Etat. Or, qu'on le veuille ou non, l'Etat est le phénomène essentiel de l'heure présente. Mr Georges Scelle, lui-même, qui pense qu'au point de vue scientifique l'Etat est un mythe qu'il faudrait supprimer au plus tôt, constate objectivement que les peuples y croient et qu'un mythe auquel on croit est une réalité (1). D'ailleurs il ne paraît pas opportun d'élargir, et d'étendre au domaine des affaires étrangères, le système électif, qui engendre lenteurs et incertitudes.

Mais nous voulons examiner l'argument principal de ceux qui voient dans l'intervention directe du peuple en matière diplomatique, la panacée universelle : le peuple est pacifique, l'homme de la rue veut la paix et saurait l'obtenir. Et nous allons nous demander a) si effectivement l'homme de la rue est pacifique, b) si, quand bien

(1) Scelle (Georges) : « Une crise de la S. D. N. », p. 147 (1927).

même elle serait animée des meilleures intentions, l'opinion serait capable de juger les problèmes pour y apporter les solutions qu'ils comportent.

a) l'opinion populaire est-elle essentiellement pacifique ?

Il est certain que l'homme de la rue est celui qui a le plus à perdre avec une guerre. Pour lui pas de grand rôle à jouer, pas d'amour-propre politique à défendre, mais la vie des tranchées ; à l'inverse, les gouvernants, qui ne font pas la guerre, seraient amenés à la décider avec plus de désinvolture. Cela fut vrai longtemps, mais nous croyons qu'il n'en va plus de même maintenant : la puissance de l'opinion publique est telle que les gouvernants ont besoin de l'appui populaire pour engager toute action importante. Mais nous affirmons même que bien souvent le peuple est plus belliqueux et chauvin que ses gouvernants. Dans son petit livre si profond et si plein d'expérience, intitulé « Le Diplomate », Jules Cambon rapporte que, le 3 août 1914, alors que l'Allemagne venait de rompre avec la France et avec la Grande-Bretagne, une foule déchaînée brisa à coups de pierres les vitres de l'ambassade d'Angleterre, malgré les assurances données par Mr von Jagow, secrétaire d'Etat, que la police protégerait les ambassades ; « l'empereur, rapporte M. Cambon, envoya un de ses officiers à mon collègue Sir Edward Goschen, pour lui exprimer ses regrets et je n'ai jamais douté que M. von Jagow n'ait été profondément affecté de cet incident. Le gouvernement le plus obéi qui fut jamais s'était montré impuissant à contenir la passion populaire » ; et Cambon de conclure : « il faut chercher ailleurs que dans le sentiment démocratique la force qui empêchera les nations de se battre » (1). Pour sa part, M. Joseph Barthélemy pense que « sauf dans des circonstances exceptionnelles où elle est électrisée par une passion, par une haine ou par un enthousiasme, l'opinion publique... ne ressent que peu d'intérêt en ce qui con-

(1) Cambon (Jules) : « Le diplomate », p. 102.

cerne la politique étrangère. Une des causes en est l'ignorance générale de la masse au sujet de tous ces problèmes » (1). Cela est toujours vrai : l'opinion publique est essentiellement mouvante, en raison de son manque de compétence. A défaut de finesse, il n'est même pas sûr qu'elle ait le pacifisme : souvent elle est belliqueuse et chauvine, souvent aussi elle est simplement flottante, à la merci de ceux qui crieront le plus fort ; et dans bien des cas « le prétendu peuple dont on invoque la volonté, n'est plus que la partie la plus hardie et la plus bruyante de la nation ; c'est tout au plus une opinion publique, plus ou moins flottante, que chacun interprète à son gré ; ce sont quelques individualités qui s'arrogent le droit de parler en son nom » (2). Quant à Mr Maxime Leroy, il constate « qu'en exerçant le pouvoir, les peuples ont senti s'éveiller en eux les sentiments impérialistes des rois qu'ils remplaçaient ; et c'est ainsi que la démocratie s'est muée en nationalisme dominé par l'esprit de conquête... et ainsi la démocratie est à l'origine des impérialismes contemporains » (3). En 1793, la guerre de conquête fut décidée sous la pression de l'opinion publique. Le 14 juillet 1870, trois jours avant la déclaration de guerre à l'Allemagne, des manifestations tapageuses se produisaient dans les rues contre cette puissance. En somme, comme l'a dit M. Chklaver, « l'accession des masses à la vie de l'Etat... a eu pour résultat que les sentiments, le tempérament national de chaque peuple se manifeste avec plus de violence, et aussi les heurts de psychologie, les heurts de sentiments se font plus manifestes » (4).

(1) Barthélemy (Joseph) : « Démocratie et politique étrangère », p. 125 (Alcan 1917).

(2) Barthélemy (Joseph) : « Le gouvernement de la France », p. 129 (Payot 1925).

(3) Leroy (Maxime) : « La S. D. N. : Guerre ou Paix ? », p. 233 Pedine 1932.

(4) Chklaver : « Le Droit des Gens correspondant aux nouvelles formes de l'Etat », cours du 17 déc. 1936, p. 4.

b) le peuple est-il en mesure d'apprécier les événements ?

Dire que le peuple est toujours et essentiellement pacifique est donc plus une idée qu'une réalité. Mais nous pensons en outre que même s'il devait en être ainsi dans tous les cas, le pacifisme populaire n'en serait pas pour cela celui qui empêche le mieux la guerre. Il est possible que, sur le terrain international, l'opinion publique soit portée à faire plus de concessions que les gouvernants. Mais il n'y a pas là une garantie de paix. On ne peut nier aujourd'hui l'existence de certaines nations, qui sont loin de faire des concessions leur règle de conduite, et dont l'appétit toujours grandissant peut porter préjudice à d'autres puissances. Aussi, les hommes de gouvernement prennent-ils leurs décisions autrement que ne le ferait l'homme de la rue : celui-ci ne voit que son intérêt immédiat ; les gouvernants ont en vue l'intérêt général du pays, ce qui les pousse quelquefois à montrer moins de souplesse que l'opinion publique ne l'accepterait ; parce qu'ils connaissent l'enjeu, parfois lointain, de leurs négociations. Un acte de conciliation peut être en réalité un acte de faiblesse, portant une grave atteinte à l'intérêt général, et en définitive à l'intérêt de chacun. On ne peut demander à l'homme de la rue de savoir et de prévoir, et l'incapacité dans laquelle il se trouve pour juger les problèmes fait qu'il se laisserait souvent aller à des actes de pacifisme, qui peuvent être en réalité des actes de faiblesse, contraires à son intérêt propre. Le devoir des gouvernants est de l'en garder. Aussi ne faut-il pas leur reprocher une certaine fermeté, dont la signification et la portée ne peuvent toujours être saisies par l'opinion. C'est cette fermeté des gouvernants que Mr Schüking déplore quand il exprime l'idée qu'une représentation purement gouvernementale à la S. D. N. ne peut pas donner satisfaction aux tendances démocratiques pour la seule raison que « les gouvernements qui envoient leurs représentants à Genève sont eux-mêmes les tenants d'un sys-

tème constitutionnel démocratique. Car l'expérience humaine enseigne que ceux qui ont à porter une responsabilité immédiate comme conducteurs de l'Etat témoignent d'un état d'esprit tout spécial, d'un état d'esprit non identique à celui de ceux sur la confiance desquels s'appuie le gouvernement... un gouvernement... se laissera toujours conduire par des considérations d'égoïsme national » (1). En conséquence, Mr Schüking voudrait que les peuples traitent eux-mêmes, par l'intermédiaire de leurs mandataires directs, les affaires internationales. A l'opposé, il nous paraît indispensable à nous, de se déterminer dans la conduite des affaires extérieures, sinon conformément à des considérations d'égoïsme national, du moins en tenant compte de l'intérêt national. Seuls les membres d'un collège restreint se sentent chargés d'une responsabilité suffisante pour décider des destinées de leur pays.

§ 2. — *La forme modérée*

La seconde forme de la tendance à démocratiser la politique extérieure est plus modérée, et, disons le mot, plus concevable. Il s'agirait de faire jouer le rôle principal, dans la désignation des délégations, soit aux parlements nationaux, soit à ceux-ci cumulativement avec les divers gouvernements. Cette seconde idée fut émise par Mr le professeur Schüking qui envisageait la démocratisation, le partage du droit de désignation entre l'exécutif et le législatif, sous deux formes différentes : la première aurait consisté à faire choisir par les divers parlements des membres tirés de leur sein, en vue de constituer un parlement mondial ; mais vu la difficulté d'évaluation équitable pour établir le nombre des mandats à attribuer à chaque Etat, le professeur Schüking, constatant la difficulté de réalisation d'un tel projet, émit une seconde proposition, consistant à élargir simplement l'Union Inter-

(1) Schüking (Walter) : « Le développement du pacte de la S.D.N. », p. 391 (cours La Haye 1927).

parlementaire déjà existante, et de l'incorporer à la S. D. N. Ces idées étaient également celles du général Smuts, qui avait proposé la création, à côté de l'assemblée des délégués des gouvernements, d'un autre organe nommé par les corps législatifs des membres. Lord Robert Cecil avait aussi émis des propositions analogues à celles de Mr le professeur Schüking. Du même genre est la proposition que fit Mr Wehberg à l'Institut de Droit International en 1922, de créer un parlement mondial à côté de l'assemblée. Comme mode d'élection, il proposait de confier le choix des membres de cet organe à des corporations de caractère international, représentant dans la mesure du possible tous les intérêts et tous les aspects du Droit ; il distinguait trois catégories de membres : les hommes d'Etat les plus éminents, les spécialistes éprouvés du Droit International, et enfin les leaders de la vie économique (1).

Citons pour terminer l'idée de Mr Marc Sangnier, non plus de juxtaposer un parlement international aux organes diplomatiques, mais de faire intervenir le pouvoir législatif dans la constitution de ces organes. Le 1^{er} février 1921, il déposait une proposition de loi aux termes de laquelle les représentants à l'Assemblée seraient élus à raison de 2 par la Chambre des Députés, 1 par le Sénat ; et le représentant au conseil serait choisi par ces trois, ou à défaut par le gouvernement. Des propositions analogues ont vu le jour en Belgique, en Grande-Bretagne, en Italie. En 1921 également la Perse proposa que les représentants à l'assemblée fussent nommés par les nations, c'est-à-dire par les parlements, et choisis parmi des parlementaires et non des diplomates (2).

Que penser des multiples suggestions qui ont été faites, tendant à faire intervenir, de diverses façons, le

(1) Militch : « Les attributions communes et les rapports du Conseil et de l'Assemblée », p. 299 (Pedone).

(2) Ray (Jean) : « Commentaire du pacte de la S. D. N. », p. 138.

législatif dans la représentation internationale ? Le problème ainsi posé fait naître deux questions. Quelles sont les compétences générales du parlementarisme en matière de politique extérieure ? Quel résultat pourrait-on attendre de la mise en œuvre de chacune des idées émises précédemment ?

a) Ceux qui prônent la compétence exclusive des assemblées parlementaires sont pénétrés des idées déjà exposées suivant lesquelles la démocratie serait toujours pacifique et clairvoyante ; mais, se rendant compte des difficultés qu'ils auraient à faire assurer la représentation internationale par le peuple directement, ils veulent conférer ce pouvoir aux assemblées qui sont l'image du peuple mais possèdent, en plus de lui, l'instruction et la compétence. Eh bien, disons-le avec Mr Joseph Barthélemy, « les assemblées populaires ne sont pas soustraites elles non plus aux impulsions de la colère, du ressentiment, de l'envie, de la cupidité » (1). Ce n'est pas exact qu'elles soient essentiellement pacifiques et il nous rappelle que Sparte et Carthage, à de certaines époques, et Rome furent autant de démocraties guerrières. A Rome des princes furent moins belliqueux que des assemblées ; « c'est l'empereur Auguste qui essaie de résister à l'impérialisme et de lutter contre le courant qui amène la guerre des Parthes » (2). Et les assemblées législatives modernes ont-elles un autre caractère ? Il ne semble pas ; en 1870, la chambre française fut dans sa grande majorité avec Emile Olivier pour déclarer la guerre ; lors de la guerre Hispano-Américaine de 1900 ce sont les organes les plus directs de la démocratie qui ont déclenché le conflit.

b) Mais à supposer que les parlements, comme émanant directement de l'opinion populaire, détiennent relati-

(1) Barthélemy (Joseph) : « Démocratie et politique étrangère », p. 260 (Alcan 1917).

(2) Barthélemy (Joseph) : « Démocratie et politique étrangère », p. 261 (Alcan 1917).

vement aux problèmes de politique étrangère, une supériorité incontestable et de nature probablement divinatoire sur les quelques hommes instruits et compétents qui sont au gouvernement, quelles pourraient être les conséquences de la mise en application des projets que nous avons énoncés précédemment ?

Le professeur Schüking proposait de constituer à côté de la représentation diplomatique des Etats à la S. D. N., un parlement mondial, et il fondait sur ce système de grandes espérances, reconnaissant cependant la nécessité d'une longue évolution historique pour atteindre à un bon fonctionnement de ce système ; mais, il nous semble justement, comme à Mr Scelle, que cette évolution n'est pas commencée : la dualité d'organes suppose une dualité de groupes à représenter. Il y a une chambre populaire dans les sociétés fédérales à côté de la diète, car à côté des Etats il y a le peuple fédéral ; or, à l'heure actuelle, il n'y a pas encore de peuple international, si ce n'est l'humanité, ni de peuple de la S. D. N. à proprement parler. Il nous paraît donc tout à fait vain de chercher à représenter ce qui n'existe pas » (1). Il convient de signaler également que le terme de parlement mondial implique chez les auteurs qui l'emploient, l'idée d'une assemblée qui prend des décisions à la simple majorité des votants se déterminant eux-mêmes d'après leur seul jugement en dehors de toutes instructions (2). Dès l'abord on conçoit assez mal le fonctionnement d'une Société comportant à la fois des représentants des Etats, c'est-à-dire une assemblée diplomatique appliquant la règle de l'unanimité, et un parlement international. Lequel de ces deux organes aurait eu le pas sur l'autre ?

Quant aux projets, du genre de celui de Mr Sangnier, consistant à faire désigner les représentants diplomatiques de l'Etat par les parlements directement, nous en

(1) Scelle (Georges) : « Une crise de la S. D. N. », p. 140 (1927).

(2) Fauchille : « Traité de Droit International Public », t. 1, 3^e partie, p. 248.

donnerons notre appréciation plus loin ; disons dès maintenant ceci : il semble que, dans les Etats démocratiques, le parlement puisse très bien faire connaître et imposer sa volonté par d'autres moyens ; il joue un rôle de plus en plus déterminant de l'activité gouvernementale ; le gouvernement ne peut rien faire qui soit contraire à ses vues. Qui fait les traités, se demande M. Mirkine-Guetzévitch, ¹⁾ les mêmes hommes qui font les lois. A son avis en effet le mécanisme du régime démocratique établit une dépendance étroite de l'exécutif à l'égard du législatif : le gouvernement qui désigne les délégués, est issu du parlement, qui est lui-même l'émanation de la nation. Le procédé de la désignation directe des délégations par le parlement pourrait être dangereux et influencer sur la politique même des délégations ; on pourrait alors se trouver dans le cas de dualité de politique d'un même Etat vis-à-vis de la S. D. N. : une politique de la délégation, et une politique du gouvernement, s'opposant l'une à l'autre (1). Ainsi, il y a eu, il y a encore, un fort courant d'opinion pour amener l'intervention populaire ou parlementaire directe dans la nomination de la délégation étatique à la S. D. N. Nous avons cru devoir, à ce propos, examiner brièvement comment se pose le problème du contrôle démocratique de la politique extérieure. Car c'est bien là que réside le fond de la question qui nous occupe. Après cette critique des divers projets de démocratisation dans le mode de nomination des délégués, voyons en fait comment est assurée la représentation étatique à la S. D. N.

SECTION III

LA REPRÉSENTATION ÉTATIQUE A LA S. D. N. EST ASSURÉE PAR LE GOUVERNEMENT

Le principe de la désignation des délégués par les gouvernements fut adopté par le pacte. L'article 3, al. 1^{er} est

(1) Popovitch : « Composition du conseil de la S. D. N. », p. 10 en note. (Lausanne 1929).

rédigé comme suit : « l'assemblée se compose des représentants des membres de la Société » et l'article 4, al. 1^{er} : « le conseil se compose des représentants des principales puissances alliées et associées... » les puissances sont représentées ; l'al. 4 de l'article 3 dit que « chaque membre de la société... ne dispose que d'une voix ». Ces textes établissent la compétence de l'Etat pour désigner ses représentants ; c'est l'Etat qui désigne les délégués, c'est lui qu'ils représentent ; rappelons que lors de la création de la S.D.N., les projets de Lord Robert Cecil, du général Smuts, etc., les autres projets du même esprit furent repoussés.

Il est très intéressant de mentionner les débats de la session de Grenoble (1922) de l'Institut de Droit International, relatifs à cette question. Messieurs Alvarez et Gidel, rapporteurs de la 27^e commission, avaient été chargés d'adresser aux membres et associés de l'institut un questionnaire aux fins de savoir s'il convenait d'établir pour la nomination des représentants (dans l'assemblée) un système tendant à ce que les délégués représentent le plus directement possible les peuples eux-mêmes et non point les gouvernements (travaux préparatoires). En réponse à ce questionnaire des opinions diverses furent émises :

Certains proposèrent de créer un parlement mondial à côté de l'assemblée ; nous avons vu ce projet. Mr Mérignhac demanda que les délégués fussent non point nommés par les gouvernements mais élus par les peuples ; proposition assez timide puisqu'il reconnut lui-même que ce système se prête à l'exercice d'influences extérieures sur l'élection et peut faire craindre des entraînements démagogiques. D'ailleurs cette idée, soutenue à la conférence de la paix par la délégation canadienne, n'avait pas été alors prise en considération. D'autres membres de l'institut, sans prendre partie sur le fond de la question, se bornèrent à répondre que cette matière relevant directement du Droit interne de chaque Etat, les gouvernements devraient procéder à la désignation des délégués d'après les dispositions de leurs chartes constitutionnelles. Enfin la majorité des

membres répondit qu'il convenait de maintenir les dispositions originales du pacte, suivant lesquelles les délégués représentent les gouvernements ; nous retrouvons ici des arguments que nous avons précédemment rencontrés. Mr Max Hüber signala le danger qu'il y aurait à séparer les représentants de l'assemblée du pouvoir qui, dans chaque Etat, dirige effectivement la politique extérieure : il est certain, déclara-t-il, que si les parlements n'exercent pas un contrôle effectif sur la politique extérieure de leur pays, ils ne l'exerceront pas non plus en faisant le détour par l'assemblée de la S.D.N. Si les gouvernements en effet possèdent une certaine indépendance en matière extérieure à l'égard des autres pouvoirs de l'Etat, ils n'accepteront pas que cette indépendance soit tournée par une représentation des parlements à la S.D.N., et ils en viendront à se désintéresser des travaux de la Société, et à en méconnaître les résolutions. Mr Diena soutint que, aussi longtemps que la S.D.N. serait une association d'Etats et non une association des peuples, il serait nécessaire que les délégués à la S.D.N. représentassent les Etats plutôt que les peuples. La meilleure solution, à son avis, serait de laisser chaque Etat libre de pourvoir de la manière qu'il juge la meilleure, à la nomination ou à l'élection des délégués à la S.D.N. Telle fut et telle reste la situation : chaque Etat désigne ses délégués comme il l'entend, tenant compte des dispositions constitutionnelles et des courants sociaux. En général les délégués sont nommés par les gouvernements, et c'est bien ainsi ; nous verrons d'ailleurs les inconvénients de leur situation dans la mesure où ils peuvent être considérés comme des représentants du parlementarisme. Le mode de nomination des délégués est donc pure question d'ordre interne. Il en va sensiblement de même, nous le verrons, en ce qui concerne les instructions. Certains gouvernements progressifs admettent dans une large mesure la collaboration du parlement pour la désignation des délégations ; cette attitude fut celle de la Grande-Bretagne, dans les premières années du fonctionnement de la S.D.N. ; la minorité parlementaire réclama vigoureusement le droit de faire

nommer par le gouvernement, comme membre de la délégation, un représentant de l'opposition. Sans faire droit à cette prétention de façon absolue, le gouvernement admit la pratique de nommer comme délégué adjoint un membre, non du parti d'opposition mais du parti intermédiaire : à la première assemblée Mr Barnes membre du Labour-Party, fut même nommé délégué titulaire. D'une façon générale, la pratique consistant pour le gouvernement à pourvoir lui-même aux nominations, en tenant compte des diverses tendances parlementaires, a été et est en honneur dans les pays démocratiques ; le gouvernement fait de la délégation le reflet aussi fidèle que possible du parlement, en assurant une représentation aux principales fractions politiques. C'est ce qui se passe avec le plus de perfection au Danemark. En France aussi, cette habitude est entrée dans les mœurs ; elle s'est implantée à tel point qu'une entorse qui y fut faite en 1930, sous le ministère de Mr Tardieu, souleva de très vives protestations ; on reprocha à Mr Tardieu d'avoir donné, par la composition de la délégation, satisfaction seulement à sa majorité à la chambre, et d'avoir complètement négligé les droits de la minorité, que chaque gouvernement précédent s'était soucié de sauvegarder. Mr Jacques Kayser écrivait dans « La République » du 22 août 1930 : «... jusqu'à présent toutes les délégations françaises s'efforçaient de représenter une large fraction de l'opinion populaire. On pouvait dire alors que la France était présente à Genève. Ce n'est qu'un gouvernement français qui y sera cette année ». La relation de cet incident montre qu'en France la composition des délégations est généralement à l'image du parlement, et que le gouvernement cherche à faire de la représentation à la S. D. N. l'image non de lui-même, mais des diverses fractions qui composent l'opinion.

Le problème de la nomination des délégués à la S.D.N. comporte deux aspects : qui nomme ? Nous venons de voir que c'est le gouvernement, tenant compte des diverses tendances de l'opinion parlementaire ; cela nous mène à étudier le second aspect : qui nomme-t-on ?

CHAPITRE II

Quels représentants choisit-on ?

Les gouvernements possédant en général toute latitude quant à la nomination des délégations à la S. D. N., tiennent compte de la façon la plus large qu'il leur paraît possible de l'état de l'opinion pour procéder aux désignations des délégués. Or il est certain que nul n'est plus indiqué qu'un homme politique pour représenter une tendance politique ; et nous nous proposons d'étudier au cours de ce chapitre les problèmes que soulève la question de la personnalité des délégués à la S. D. N. Après avoir posé le problème, nous examinerons quelle est la tendance, puis nous nous efforcerons d'en donner une appréciation.

De toute évidence le délégué aura un caractère différent selon l'origine d'où il tire son pouvoir. Le diplomate n'a d'attaches qu'avec son gouvernement, il est libre de toute influence politique ou parlementaire, l'exercice de sa profession lui a inculqué un certain esprit de prudence et de modération ; délégué à la S. D. N., il gardera son caractère et l'action du parlement ne pourra s'exercer sur lui. L'homme politique, au contraire, choisi par le gouvernement comme membre influent de tel ou tel parti, se considérera dans une large mesure comme le mandataire authentique de ce parti. Telle est l'importance du choix des délégués.

SECTION I

TENDANCE A ASSURER UNE REPRÉSENTATION POLITIQUE PLUS QUE DIPLOMATIQUE

Dans un très grand nombre d'Etats, le ministre des affaires étrangères, la plupart du temps un parlementaire,

est choisi comme délégué à l'assemblée de la S. D. N., et représentant au conseil, si son pays y dispose d'un siège. Cette habitude fut amenée par l'exemple de la pratique anglaise ; en Grande-Bretagne, la nomination en qualité de membres du conseil de la S. D. N. d'une personne ne participant pas au cabinet, est envisagée comme une situation anormale (1). A la 101^e session du conseil de la S. D. N., 10 sièges sur les 15 que comporte le conseil étaient occupés par des ministres des affaires étrangères. La France a suivi cette pratique : à la 18^e assemblée, le gouvernement a délégué trois hommes politiques : Mr Chautemps, président du conseil, Mr Yvon Delbos, ministre des affaires étrangères et Mr J. Paul Boncour, délégué permanent à la S. D. N. ; (la 19^e assemblée semble avoir marqué une régression de cette tendance ; mais seule la gravité de la crise internationale a empêché les grands chefs politiques de se rendre à Genève au mois de septembre 1938).

La coutume d'assurer la représentation par hommes politiques est confirmée par l'article déjà cité de Mr Jacques Kayser, reprochant à Mr Tardieu (qui décidément rompait avec toutes les traditions) outre sa désinvolture à l'égard des droits de la minorité du parlement à se faire représenter, de n'avoir pas suivi la règle consistant à nommer comme délégués des membres du parlement. Il disait : « Il (Mr Tardieu) a de plus systématiquement écarté les représentants du parlement, jetant ainsi à la fois un défi au pays et à la S. D. N. elle-même ». On ne saurait être plus clair et l'exception confirme la règle. Il en est ainsi dans la plupart des Etats membres de la S. D. N., qui délèguent, pour les représenter, des chefs de gouvernement ou des hommes politiques influents.

(1) Le 9 décembre 1924, Monsieur Mac Donald disait aux Communes : « si nous voulons que la S. D. N. accomplisse les espoirs que nous fondions sur elle, l'Angleterre doit y être représentée » *by Foreign secretaries and primi ministers* » (Shatzky (Boris) : « Les délégations à la S. D. N. et leurs relations avec le parlement et le gouvernement dans les Etats parlementaires » (revue de D. I. et le lég. comp. 1935).

Certains auteurs se félicitent de cet état de choses, estimant que les délégués ont ainsi les plus grandes chances de bénéficier de l'appui de leur opinion publique et politique et de faire exécuter dans leur pays, avec le maximum de bonne volonté, les décisions qu'aura prises la S. D. N. Il est évident que la présence à Genève, à titre de représentants, des chefs de gouvernement des principaux Etats semble de nature à donner à la ligue un prestige considérable et à ses décisions une grande force. Essayons de voir ce qu'il en est en réalité, cherchant, à l'occasion de cette étude de la représentation au sein de la S. D. N., à dégager les avantages respectifs et les inconvénients de la représentation par hommes politiques ou par diplomates, dans le domaine général des relations internationales.

SECTION II

SUPÉRIORITÉ D'UNE REPRÉSENTATION DIPLOMATIQUE

Il est évident que, pour représenter la volonté de la nation, une représentation politique semble préférable à une représentation par experts, des hommes politiques paraissant être plus qualifiés et plus aptes à engager un Etat dont ils connaissent mieux les dispositions et surtout le climat que des hommes ne participant pas à la vie publique. Mais la représentation politique comporte à nos yeux un certain danger lorsque les délégués participent de façon directe au gouvernement ou à la vie politique. Certains auteurs, nous l'avons dit, y voient la source d'une plus grande autorité conférée à leurs décisions. Mais nous pouvons nous demander si la décision et l'attitude du délégué à la S. D. N. ne subira pas fâcheusement l'influence d'éléments d'appréciations étrangers à sa mission. Mr R. B. Mowat, dans une étude très claire consacrée à la question, déclare que « la théorie sur laquelle est fondée la faveur accordée depuis la guerre à la diplomatie par conférences entre ministres responsables repose sur les croyances suivantes :

— que les ministres responsables, disposant de l'autorité exécutive, prendront des décisions fermes et promptes.

— Que, forts de l'appui de leur majorité parlementaire, ils pourront faire le nécessaire pour que leurs décisions soient ratifiées et mises à exécution.

— Que, étant sujets à des interpellations parlementaires, ils seront toujours obligés de s'expliquer complètement, si bien que la diplomatie sera ouverte et franche sous l'œil attentif du public et le contrôle de l'opinion » (1).

D'accord avec l'auteur, nous constatons que l'événement n'a pas confirmé ces croyances et que la représentation par les chefs de gouvernements ne laisse pas d'avoir certains inconvénients : la plus grande faiblesse de ce système réside dans le fait que les représentants, au lieu d'être forts de l'appui de leur majorité parlementaire, sont bien souvent les esclaves de celle-ci, mûs soit par un sentiment de scrupule à ne pas outre-passer leur mandat, car ils pourraient ainsi déterminer la chute de leur gouvernement tout entier, soit par le désir de rapporter un succès, un accord, au prix même de renonciations préjudiciables à l'intérêt national. Les hommes politiques en place ne sont pas indépendants ; le fait que le sort du cabinet soit pratiquement lié au leur n'est pas pour favoriser leurs initiatives audacieuses, fussent-ils par eux-mêmes totalement désintéressés ; mais bien souvent, on peut leur attribuer avec raison le désir d'aboutir à des solutions qu'ils envisagent toujours du point de vue de l'effet qu'elles pourront produire sur la politique intérieure de leur pays. C'est bien l'opinion de Mr le professeur Ch. Dupuis qui rapporte que, au moment de l'élaboration du pacte de Locarno, un journaliste allemand avait fait remarquer au docteur Streseman que Sir Austen Chamberlain et Mr Briand avaient pris à l'égard des négociations une attitude et un intérêt tels qu'ils ne pouvaient pas s'exposer à un échec de ces négociations sous peine

(1) Mowat (R. B.) : « Plaidoyer en faveur d'un meilleur emploi des diplomates de carrière » (dans : L'Esprit International, 1932).

de perdre leur situation ministérielle ; et Mr Dupuis déclare : « cette observation a certainement décidé le docteur Streseman à présenter son interprétation au cours des négociations qui ont précédé la signature des accords, dans la conviction que les ministres britanniques et français ne pourraient pas refuser de les signer » (1). Cette observation pertinente doit, nous semble-t-il, donner à réfléchir sur les inconvénients de la représentation par hommes politiques.

On sait que la signature du pacte Briand-Kellog de renonciation à la guerre connut un grand succès auprès de l'opinion publique des divers pays ; mais sa généralisation et l'absolu des termes dans lesquels il a été rédigé lui ôtent toute portée pratique. Aussi Mr Kellog lui-même ne partageait peut-être pas l'enthousiasme général mais des raisons de politique intérieure nous donnent l'explication de son zèle ; il jugea, fait encore remarquer Mr Dupuis, que cette vague de pacifisme pourrait être avantageuse à son parti au point de vue électoral, à l'approche de l'élection présidentielle, et il crut bon d'enchérir sur la proposition de Mr Briand (2). La nécessité dans laquelle se trouvent les hommes politiques, ou le souci qu'ils ont de rapporter un succès de leurs négociations ne nous paraît pas être de nature à en garantir le sérieux ; auprès d'eux l'opinion a un rôle tout-puissant. Quand elle ne comprend pas la gravité des questions débattues, elle les invite à la mollesse ; d'autres fois elle manifeste une intransigeance devant laquelle la conviction éclairée du délégué ne pourrait rien ; car, quand elle est laissée à elle-même, dit M. Jules Cambon, la démocratie recherche des satisfactions immédiates, satisfactions d'amour-propre ou satisfactions d'intérêt ; de là vient qu'elle est aisément xénophobe (3).

(1) Dupuis (Charles) : « Cours sur le droit des gens », p. 369 (cours de l'école des sciences politiques 1934-5).

(2) Dupuis (Charles) : « Cours sur le droit des gens », p. 370 (cours de l'école des sciences politiques 1934-5).

Voir aussi « L'Europe Nouvelle du 29 janvier 1929 » VI. d'Ormeson : « La politique des pactes et des quinze croiseurs ».

(3) Cambon (Jules) : « L'Esprit international », p. 171.

La tendance à assurer la représentation étatique par l'intermédiaire des dirigeants eux-mêmes entraîne certes d'autres inconvénients : un délégué qui occupe dans son pays une situation prépondérante doit être très circonspect quand il prend position sur un problème car, par une tendance naturelle, ses interlocuteurs pensent qu'il exprime la volonté formelle de son gouvernement (1) ; on estime en effet qu'il n'a pas d'instructions à demander (un changement d'attitude est au contraire plus facile pour le diplomate qui gagne le temps nécessaire à la réflexion sous le prétexte de demandes d'instructions. Les diplomates sont plus libres vis-à-vis de leurs interlocuteurs parce qu'ils sont moins libres vis-à-vis d'eux-mêmes). Un désaveu devient de ce fait très difficile et peut amener des frictions regrettables. Le contact direct des dirigeants des gouvernements est en outre dangereux parce qu'une mésentente entre deux hommes qui ont un pays derrière eux peut influencer grandement sur la politique respective des Etats. C'est ainsi que, d'après les journaux, la froideur de la réception faite à Rome par Mr Mussolini à Mr Eden, était restée comme un très mauvais souvenir dans l'esprit de celui-ci ; et ce ressentiment personnel aurait été pour quelque chose dans l'attitude intransigeante manifestée par l'ancien secrétaire d'Etat aux Affaires étrangères à l'égard de l'Italie, attitude qui a entraîné, par son excès même la démission de Mr Eden et le changement d'orientation du cabinet Chamberlain. Enfin on peut faire remarquer avec beaucoup de raison que les ministres, déjà très absorbés par leurs fonctions habituelles, ne peuvent consacrer qu'un minimum de temps aux négociations directes et n'ont pas le loisir de lier profondément connaissance avec leurs interlocuteurs. Or la diplomatie exige du temps et une grande cordialité réciproque chez les négociateurs. A ces divers points de vue, la situation du

(1) Envisageant le cas où le président du conseil des ministres se livre en personne à l'activité diplomatique, voir Joseph Barthélemy : « Le président du Conseil » dans *Revue d'histoire politique et constitutionnelle*, janvier-mars 1937, p. 128.

diplomate est essentiellement différente de celle de l'homme politique, surtout de l'homme politique au pouvoir.

Quant aux conditions générales de leur travail, il est certain que les diplomates sont imbus de traditions communes, se connaissent de longue date, et travaillent dans le silence du cabinet (1). D'un caractère purement professionnel, ils n'ont pas de politique personnelle à conduire, pas de réputation électorale à soutenir, pas de clientèle parlementaire à satisfaire. Cela leur confère une grande indépendance pour négocier ; ils peuvent se permettre d'interpréter leurs instructions, et même se hasarder à dépasser les limites que l'opinion publique semblait peut-être avoir fixées ; car s'ils sont désapprouvés, ils n'encourent pas pour cela la chute mais en sont seulement quittes pour essayer une nouvelle formule. Nous avons dit qu'une mésentente entre ministres responsables pouvait nuire grandement aux rapports de deux pays ; au contraire, le diplomate qui n'a pas obtenu de ratification n'a subi un échec que pour lui-même ; échéant on peut le déplacer, et confier la suite des négociations à un autre. Comme le dit M. Mowat « le diplomate de carrière... fait fonction de pare-chocs, et étant insensible, il ne s'en porte pas plus mal pour cela » (2). Enfin les diplomates n'ont d'autres attributions que de négocier et leur présence à un congrès ou à une conférence peut être assurée aussi longtemps que l'exige l'importance des travaux à effectuer. Sans se presser, ils atteignent leur but. Toutes ces raisons nous semblent militer en faveur de l'emploi des diplomates de carrière comme délégués des Etats à la S. D. N. Sur les chefs de gouvernement ils ont l'avantage de n'avoir pas à regarder une négociation sous l'angle de l'effet qu'elle fera sur l'opinion publique. Et le travail le plus populaire n'est pas toujours le plus efficace. Ils tirent aussi leur supériorité d'une formation professionnelle spéciale, adaptée à la

(1) Cambon (Jules) : « L'esprit international », p. 171.

(2) Mowat (R. B.) : « Plaidoyer en faveur d'un meilleur emploi des diplomates de carrière », p. 577-ss (dans l'Esprit international 1932).

nature de leurs travaux. Ils ont en général plus de compétence réelle, de tact, d'habileté (1).

Certes leur emploi se heurte en apparence aux conceptions de la démocratie, qui exigerait que toutes les catégories du pouvoir fussent occupées par des hommes issus de celle-ci. Il paraîtrait que l'emploi des diplomates de carrière est néfaste car rétrograde tandis que seul l'emploi des hommes politiques comme délégués, en vertu du jeu de leur responsabilité parlementaire, serait propre à assurer le règne de l'opinion. Mais, la diplomatie publique, dogme wilsonnien, est-elle si souhaitable que cela ? Sur la publicité de la diplomatie se sont fondées bien des espérances de paix ; qu'a décidé le pacte à cet égard ? L'article 18 stipule que tout traité ou engagement international conclu à l'avenir par un membre de la société devra être immédiatement enregistré et publié par le secrétariat ; faute de quoi il ne serait pas obligatoire. La satisfaction de cette clause ne conditionne la validité des traités que vis-à-vis de la S. D. N. Deux Etats, même membres de la société, peuvent fort bien s'engager réciproquement par un traité secret. Cela serait sans grande importance que la S. D. N. refuse de le reconnaître car on ne compte plus guère aujourd'hui sur elle pour assurer l'exécution d'engagements internationaux. Quoi qu'il en soit, cette obligation de ne pas contracter de traités secrets est une heureuse innovation des conceptions récentes ; mais si elle signifie que toutes dépêches, notes et autres communications devront paraître dans la presse, elle nous semble peu pratique et peu susceptible d'éviter les conflits. Si la publication de telles informations permet de tâter l'opinion publique, elle tend à encourager la mauvaise pratique d'écrire pour le public ; poussée à l'extrême, elle rendrait impossibles tous les rapports et entretiens confidentiels. Dans l'esprit de beaucoup, elle a pour but d'assurer le contrôle législatif non seulement des traités conclus, par l'autorisation de

(1) Voir un art. tout récent de G. Hanotaux : « Le Concert Européen » dans *Le Journal* du 11 octobre 1938.

ratification, mais aussi des négociations elles-mêmes. Cela nous semble inutile et dangereux : dangereux parce que la complication des négociations peut mal s'accommoder d'un contrôle (1) ; inutile parce qu'en matière de réelle importance, le négociateur ne conclura qu'un accord susceptible à son avis de ratification et d'exécution (2).

Ainsi, en dépit d'un courant contraire certain, la représentation à la S. D. N., et, plus généralement le domaine des relations étrangères nous apparaît comme devant encore être réservé aux diplomates. La représentation par hommes politiques crée à ceux-ci une situation dépendante, ce qui est un grave préjudice pour l'accomplissement de leurs fonctions. Ne serait-ce pas augmenter la dépendance, néfaste à certains points de vue, du ministre des affaires étrangères à l'égard du parlement, que de faire de lui le représentant de son pays à la S. D. N. ? D'ailleurs les projets de réforme du parlementarisme, dans les pays où il se trouve en difficulté, comportent l'idée d'exclure le ministre des affaires étrangères du système de responsabilité du ministère, et de le rendre indépendant de toute

(1) Rappelons que, le lendemain de la démission du sein du cabinet britannique de Sir Samuel Hoare (20 décembre 1935), M. Baldwin, premier ministre, déclara aux Communes, pour expliquer pourquoi le cabinet ne démissionnait pas dans son ensemble, que celui-ci n'avait approuvé qu'à contre-cœur les projets de sir S. Hoare, projets répudiés par le parlement, mais qu'il avait été obligé de prendre une détermination rapide en raison du fait que, grâce à certaines indiscretions, l'opinion publique avait connu le projet : « avant même que nous ayons eu le temps d'étudier les documents, des fuites s'étaient produites, nous avons dû nous réunir d'urgence pour examiner si nous devions ratifier l'action de notre collègue ou le désavouer » (cf. *Le Temps* du 21 déc. 1935). L'urgence de la décision à prendre avait en quelque sorte forcé la main du premier ministre ; et les conditions dans lesquelles il avait approuvé son ministre des affaires étrangères l'autorisaient à le désavouer un peu plus tard.

La publicité immédiate impose des prises de position nettes et rapides, excluant souvent toute étude et réflexion indispensable. C'est le contraire d'une bonne diplomatie.

(2) Vaughan Williams : « Les méthodes de travail de la diplomatie », p. 275 ss (cours de La Haye 1924).

chute régulière du gouvernement. N'est-ce pas comme le demande M. Wolgast, un effet involontaire de l'autonomie du pouvoir externe et une preuve de son existence ? (1). Nous croyons que le degré de publicité nécessaire des relations extérieures sera atteint aussi bien dans une diplomatie par diplomates que dans une diplomatie par hommes publics.

Aux divers points de vue que nous avons examinés, la représentation à la S. D. N., qui est assurée dans la plupart des cas par des hommes politiques, nous semble devoir être, par sa nature, beaucoup plus du domaine des vrais diplomates.

(1) Wolgast: « Le diplomate et ses fonctions », p. 283 (cours de La Haye 1937).

Sous-Division DEUXIÈME

*CARACTÈRES JURIDIQUES
DE LA REPRÉSENTATION ÉTATIQUE
A LA SOCIÉTÉ DES NATIONS*

Après avoir examiné les caractères très généraux de la représentation étatique à la S. D. N., tout d'abord par l'étude du rôle que la S. D. N. a été appelée à jouer quand elle fut créée, ensuite par celle de la désignation des délégués, sous son double aspect (qui nomme ? et qui nomme-t-on ?), nous allons montrer maintenant la situation des délégués dans leurs rapports avec la Société d'une part, avec l'Etat qu'ils représentent d'autre part. Cette étude concernera chacun des principaux organes de la S. D. N. : l'Assemblée, le Conseil, l'Organisation Internationale du Travail, la Commission Permanente des Mandats.

CHAPITRE I

Les délégués à l'assemblée

Nous avons vu comment fut décidée, sous l'influence anglo-saxonne, la constitution de la S. D. N. avec deux organes distincts : un Conseil restreint (on avait dit aussi conseil exécutif) groupant les principales puissances, sorte de réunion aristocratique, et une assemblée où toutes les nations furent sur le pied d'égalité le plus parfait. L'article 2 du pacte déclare que « l'action de la Société s'exerce par une assemblée et par un conseil, assistés d'un secrétariat permanent ». L'Assemblée, nous l'avons vu, se compose des représentants des membres (art. 3, al. 1). Elle se réunit tous les ans à Genève au mois de septembre et à tout autre moment si les circonstances le demandent.

SECTION I

COMPÉTENCE ET POUVOIRS DE L'ORGANE

§ 1. — *Attributions de l'Assemblée*

« L'Assemblée connaît de toute question qui rentre dans la sphère d'activité de la Société ou qui affecte la paix du monde » (art. 3, al. 3 du pacte). Il faut remarquer de suite que la formule est la même en ce qui concerne le Conseil. De là naquirent bien des controverses quant à la compétence respective de ces deux organes pour un très grand nombre de matières, toutes celles n'ayant pas été déclarées de la compétence formelle de l'un ou de l'autre organe. Ces controverses sont aujourd'hui à peu près éteintes car une coutume est venue, sur de nombreux points, suppléer à l'absence de textes. Mais voyons les cas où com-

pétence est formellement reconnue à l'assemblée. Elle a compétence pour :

Désigner les membres non permanents du Conseil (art. 4, al 1).

Accepter à la majorité la désignation par le conseil de nouveaux membres permanents dans son sein, ou l'augmentation du nombre des membres de la société qui seront choisis par elle pour être représentés au conseil (art. 4, al. 2).

Fixer à la majorité des deux-tiers les règles concernant les élections des membres non permanents au conseil et en particulier celles concernant la durée de leur mandat et les conditions de rééligibilité (art. 4, al. 2 bis).

Accepter, à la majorité, la nomination du secrétaire général par le conseil (art. 6, al. 2).

Régler, à la majorité toutes les questions de procédure qui se posent à ses réunions, y compris la désignation des commissions chargées d'enquêter sur des points particuliers (art. 6, al. 2).

Décider de la proportion et de la répartition des dépenses de la société (art. 6, al. 5). Demander des avis consultatifs à la C. P. J. I. (art. 14).

Faire un rapport quand elle est saisie d'un différend (art. 15, al. 10).

Inviter de temps en temps les membres de la société à procéder à un nouvel examen des traités devenus inapplicables, ainsi que des situations devenues dangereuses pour la paix (art. 19).

Apporter des amendements au pacte, conjointement avec le conseil (art. 26).

Pour prendre certaines décisions un quorum est indiqué ; en cas d'absence d'indication, c'est l'unanimité des membres présents qui est de règle (art. 5, al. 1). Toutes les décisions ne sont donc pas prises de la même façon. Sachant que la S. D. N. n'a fait que quelques pas bien timides vers une organisation super-étatique, nous pouvons imaginer que les décisions importantes nécessitent un vote unanime des représentants. Voyons d'un peu plus près l'autorité des décisions de l'assemblée de la S. D. N.

§ II. — *Autorité de décisions de l'Assemblée*

a) Sont sans effet juridique :

Tout d'abord les décisions prises en vertu de l'art. 3, al. 13 : « l'assemblée connaît de toute question qui rentre dans la sphère d'activité de la Société ou qui affecte la paix du monde ». C'est là un cercle de compétence extrêmement vaste ; comme nous savons que les auteurs du pacte ont entendu éloigner la création d'un super-état, on doit penser qu'ils n'ont pas voulu donner à l'assemblée des pouvoirs aussi peu limités que le comporterait une telle interprétation. D'ailleurs l'assemblée jusqu'à présent n'a accepté de prendre des décisions juridiquement obligatoires, que dans le cas où cela est prévu par un texte formel ; et dans les cas d'application de l'art. 3, al. 3, elle préfère procéder par voie de vœux, recommandations, invitations, pour lesquels d'ailleurs on admet que la majorité est suffisante, puisque ces résolutions ne sont appelées à revêtir qu'une autorité morale. Mr Elès fait remarquer que cela ne déroge pas à la règle de l'unanimité (art. 5, al. 1) puisqu'on ne peut pas considérer comme une décision la simple émission de vœux ou de recommandations. Cet usage du vote à la majorité de vœux ou de recommandations a été inauguré par son président Mr P. Hymans lors de la 23^e séance plénière de la 1^{re} assemblée. La distinction entre les vœux et les décisions à effet juridique ne porte pas sur le quorum du vote mais sur le fait que l'organe a ou n'a pas compétence d'émettre une décision ayant force obligatoire ; et la compétence de l'organe est déterminée par la matière sur laquelle portent ses délibérations. Ainsi, la plupart du temps l'Assemblée prend ces résolutions à force non juridique, ces vœux ou ces recommandations, comme moyen de demander aux membres de la Société d'accepter telles nouvelles obligations qu'elle ne peut pas leur imposer par voie de décision directe : L'Assemblée de 1924 a élaboré le protocole de Genève dont la prise « en très sérieuse considération a été recommandée aux membres à l'unanimité des votes de l'Assemblée », en même temps qu'il a été ouvert à

la signature de tous les membres. Le protocole de Genève n'étant pas de la compétence de l'assemblée, celle-ci ne pouvait faire mieux que d'inviter les Etats à y adhérer bien qu'elle en ait approuvé le contenu à l'unanimité.

D'après l'art. 11, al. 2, l'assemblée, saisie par un membre de la Société de toute circonstance de nature à affecter les relations internationales, peut voter une recommandation ou un vœu, mais rien de plus. Sans portée juridique est encore la compétence de l'Assemblée d'inviter ses membres à procéder à un nouvel examen des situations internationales dont le maintien pourrait mettre en péril la paix du monde.

b) Emportent effet juridique :

Les résolutions qui, d'après les textes, sont du domaine propre de l'assemblée ; elles exigent en principe l'unanimité, en raison de la règle de la souveraineté de chaque Etat. On peut diviser ces décisions en plusieurs catégories ; elles peuvent être : la constatation de la réalisation des conditions d'admission d'un Etat dans la ligue (art. 1, al. 2) ou de l'impossibilité de l'application d'un traité (art. 19). La création ou la modification d'une situation juridique : dans le cas où le conseil saisit l'assemblée d'un différend dont il a été lui-même saisi par l'art. 15, al. 1, un rapport fait par l'assemblée avec l'approbation des représentants des membres disposant d'un siège au conseil et d'une majorité des autres membres de la société, s'impose aux membres de la société, ou plus exactement sa violation leur est interdite. La création de décisions qui font naître seulement la nécessité de les reconnaître comme manifestations de la volonté authentique de la S. D. N. ; ce sont les dispositions concernant l'organisation intérieure de la Société. L'approbation de la majorité de l'assemblée est nécessaire pour la nomination du secrétaire général par le conseil (art. 6, al. 2) ; l'assemblée fixe les dépenses de la Société (art. 6, al. 5). Les questions de procédure qui se posent aux réunions de l'assemblée sont décidées à la majorité des membres représentés à la réunion (art. 5, al. 2).

Ce très rapide examen des attributions de l'assemblée de la S. D. N., et de la nature de ses décisions, nous permet de constater : pour toutes les questions touchant la souveraineté des Etats, questions non expressément prévues par le pacte, l'assemblée ne peut émettre de décisions obligatoires par elles-mêmes ; elle ne peut formuler que des recommandations. La pratique a admis que pour ces recommandations, un vote à la majorité simple serait suffisant. Si l'on va au fond des choses ces recommandations comportent autant de force exécutoire que tout vote ayant autorité juridique, puisque les votes ne connaissent application que moyennant ratification de tous les Etats, dès qu'ils portent sur des matières importantes. Lorsque les Etats ne donnent pas leur ratification aux conventions qu'ils ont signées, celles-ci n'entrent pas en vigueur ; il en est de même des décisions de l'assemblée, à tel point que pour remédier à cet inconvénient, on a proposé que les protocoles de signature pourraient contenir l'engagement des gouvernements d'observer les dispositions insérées dans le texte (cf. J. O. 1930, p. 985). Mr Urrutia (Colombie) s'est élevé contre cette nécessité de ratifier ; il a raison mais la pratique est que la ratification seule confère pleine autorité à l'acte. Cela ne nous empêche pas d'épouser la thèse de Mr Elès qui refuse de « se rallier au système qui veut considérer comme décisions des résolutions dont la ratification par chacun des gouvernements est requise pour qu'elles aient force obligatoire et dont les effets juridiques dépendent du consentement ultérieur de tous ceux à l'égard desquels ces effets sont destinés à s'exercer » (1). Il est très explicable qu'aujourd'hui encore on se trouve en litige pour connaître les pouvoirs de décision de l'assemblée. Celle-ci les a utilisés si peu que rien ne fixe sur leur étendue. Si l'on examine une liste des décisions de l'assemblée on y trouve surtout des recommandations, des prières adressées au conseil, ou aux membres de la Société ; ce sont

(1) Elès : « Le principe de l'unanimité dans la Société des Nations et les exceptions à ce principe », p. 93, note 1 (Pedone 1935).

des constatations, des espoirs, l'énoncé parfois un peu embarrassé d'une appréciation (1).

Hommes politiques et juristes essayèrent de définir les pouvoirs réels de l'assemblée. Mr Motta, à la 23^e séance plénière de la 2^e assemblée, demanda si celle-ci pouvait ouvrir elle-même la procédure conventionnelle ou devait attendre que les gouvernements prennent cette initiative (Actes de la 2^e Ass. AP., p. 524). En 1926, le vicomte Cecil de Chelwood adressait à la 7^e Assemblée un mémorandum pour obtenir des précisions sur la compétence de la S. D. N. ; il constatait avec un certain découragement le retard apporté dans la ratification des projets de conventions, ou même son absence fréquente (2). Les pouvoirs de l'Assemblée semblent très vagues et très réduits ; le grand juriste Mr Basdevant estime qu'elle n'a pas un pouvoir de décision mais une mission de conciliation, qu'elle doit être un intermédiaire entre les Etats. Selon lui la S. D. N. est un groupement d'Etats en rapport avec un Etat déterminé ; il pense que la résolution prise à l'unanimité a valeur sans ratification, mais seulement la valeur fixée par le pacte ; ce qui de nouveau ouvre la voie à toutes les suppositions ; mais il précise que l'assemblée n'a pas le pouvoir législatif, le pouvoir d'émettre des règles de Droit et que pour cela il faudra recourir au traité (3).

Par contre l'Assemblée dispose d'un certain pouvoir souverain, qui lui est reconnu dans le domaine de l'organisation interne de la Société : il en est ainsi des questions de procédure, et la majorité est seule requise ; il en est ainsi des règles dominant le recrutement du conseil et de l'assemblée (art. 1, al. 2, 4 al. 2 et 2 bis, 6 al. 2). Il faut rapprocher de cela la matière de la ratification des amendements ou la majorité seulement des votes des membres

(1) Ray (Jean) : « Commentaire du pacte de la S. D. N. », p. 152.

(2) Le Fur : « Délimitation de la compétence de la S. D. N. » (dans mélanges Haurion 1929).

(3) Basdevant (Jules) : « Conclusion et rédaction des traités et des instruments diplomatiques autres que les traités », p. 638 (cours de La Haye 1926).

représentés à l'assemblée est requise (art. 26). Tout membre qui refuse d'accepter les amendements apportés au pacte cesse de faire partie de la Société (art. 26, al. 2). Mr Militch fait remarquer avec justesse que n'importe quelle modification de la charte, peut être de minime importance, laisse, par le refus d'accepter cette modification, aux membres de la Société la liberté de se retirer en cas de désapprobation alors qu'une grande réforme visant la structure juridique de la Société (cas de l'art. 4, al. 2 : augmentation du nombre des membres du conseil, et désignation de nouveaux membres) n'entraîne pas cette même conséquence (1). Cette matière de la ratification des amendements met en évidence un certain pouvoir de l'assemblée agissant comme organe. Mais l'article 26, s'il est clair concernant la ratification des amendements, reste muet relativement au vote même des amendements ; aussi l'on constate que l'opinion des auteurs est diverse en cette matière. Certains admettent que la majorité du vote suffit pour l'adoption des amendements : ainsi pensent Mr Schüking, Mr Le Fur (2). Mr Elès également déclare que, en dépit de l'obscurité des textes, l'intention des auteurs du pacte était de ne pas exiger pour le vote des amendements l'unanimité de l'assemblée, et il constate qu'à la 2^e session de l'Assemblée l'amendement à l'art. 6, al. 5 a été adopté malgré le vote hostile de la Grèce (3). D'autres auteurs ne soustraient pas le vote des amendements au principe de droit commun à la S. D. N., c'est-à-dire l'unanimité. Mr Ch. Dupuis spécifie que « les amendements au pacte, une fois adoptés par l'unanimité des membres de l'assemblée pourront entrer en vigueur dès

(1) Militch : « Les attributions communes et les rapports du conseil et de l'Assemblée », p. 110 (Pedone).

(2) Schüking (Walter) : « Le développement du pacte de la S. D. N. », p. 375 (cours de La Haye 1937).

Le Fur : « Cours sur le Droit International Public », p. 293 (cours à la Faculté de Droit de Paris 1934-5).

(3) Elès : « Le principe de l'unanimité dans la Société des Nations et des exceptions à ce principe », p. 123 ss (Pedone 1935).

qu'ils auront été ratifiés par la majorité des Etats membres de la S. D. N. » (1). Du même avis est M. Anzilotti (2) et Mr Barthélemy qui nous apporte un témoignage de la pratique opposé à celui qu'invoque Mr Elès. Il déclare : « la révision du pacte ne peut résulter que d'un vote unanime de l'assemblée. J'ai vu ainsi un amendement dont j'étais le rapporteur échouer par la seule opposition de la Perse » (3). En réalité les deux théories sont justifiées car, en raison d'une pratique établie en marge des textes, l'assemblée décide pour chaque cas particulier si l'amendement proposé est ou non de nature à exiger l'unanimité. Signalons que dans les commissions de l'assemblée, la règle de l'unanimité n'est pas strictement observée ; une résolution d'une commission de l'assemblée ne peut guère être considérée comme quelque chose de plus qu'une décision de procédure. Elle ne peut en aucun cas engager les Etats car les délégués peuvent voter en séance plénière autrement qu'ils l'ont fait en commission.

Pour terminer l'examen des pouvoirs organiques de l'assemblée, constatons que par le vote de recommandations et de vœux, la Société est plus qu'une suite de conférences diplomatiques. Il faut aussi noter le fait que l'Assemblée peut voter et soumettre à la signature et aux ratifications des Etats un projet de convention adopté à la simple majorité, tandis qu'aux conférences diplomatiques, l'unanimité est exigée à cet effet (4).

Ainsi il apparaît que les pouvoirs de l'assemblée sont extrêmement limités ; même dans les cas où sa compétence est expressément prévue, la nécessité de la ratification vient lui retirer la réalité du pouvoir juridique pour

(1) Dupuis (Charles) : « Cours sur le Droit des gens », (cours de l'école des sciences politiques 1934-5).

(2) Anzilotti : « Cours de Droit International », p. 302 (traduction Gidel).

(3) Barthélemy (Joseph) : « La crise constitutionnelle de la S. D. N. » (dans Revue politique et parlementaire 1926).

(4) Elès : « Le principe de l'unanimité dans la Société des Nations et les exceptions à ce principe », p. 253 (Pedone 1935).

laisser celui-ci aux mains de chacun des Etats intéressés. Le grand principe que l'on se garde bien de violer à l'assemblée est celui de l'intangibilité de la souveraineté étatique. Et, à part peut-être le cas de l'article 26, c'est seulement dans des matières où la souveraineté ne peut être mise en cause que l'assemblée dispose de certains pouvoirs qui distinguent son action de celle de l'ensemble des Etats qui la composent.

SECTION II

SITUATION DES DÉLÉGUÉS A L'ASSEMBLÉE

§ 1. — *L'admission des délégués*

Les modalités de l'admission des délégués sont prévues par le règlement intérieur plusieurs fois modifié. Avant 1934, l'article 5 était ainsi rédigé :

a) Chaque membre communique au secrétaire général, autant que possible avant l'ouverture de la session, le nom de ses représentants, dont le nombre ne doit pas excéder trois. Il peut y ajouter les noms de représentants suppléants.

b) Chaque représentant remet aussitôt que possible, et de préférence avant l'ouverture de la session, ses lettres de créance au secrétaire général.

c) Une commission de vérification des pouvoirs, composée de 8 membres est élue au scrutin secret par l'assemblée. Elle fait immédiatement son rapport.

d) Tout représentant, dont l'admission soulève de l'opposition siège provisoirement avec les mêmes droits que les autres représentants, à moins que l'assemblée n'en décide autrement.

Jusqu'en 1934, du fait qu'aucune précision n'existait, concernant les lettres de créance que chaque représentant doit remettre au secrétaire général (art. 5, b), la commission de vérification des pouvoirs s'était trouvée devant des modalités pouvant susciter des doutes quant à la validité des pouvoirs conférés. En 1922 déjà, on avait signalé la

diversité fâcheuse des modalités suivant lesquelles les délégués étaient accrédités. Ils étaient en possession soit de lettres de créance des chefs d'Etat, soit de lettres des ministres des affaires étrangères, soit de télégrammes émanant de ces mêmes autorités, soit enfin de lettres de représentants au conseil ou accrédités auprès de la S. D. N., annonçant pour la plupart l'arrivée des pleins pouvoirs. En 1934, au cours d'une discussion devant la première commission de l'assemblée, fut émise l'idée que l'assemblée de la S.D.N. étant une conférence diplomatique, les délégués qui y participaient représentaient et engageaient leur Etat, et qu'il y avait lieu « d'admettre que, conformément au droit diplomatique traditionnel, les pouvoirs des délégués devaient émaner du chef de l'Etat lui-même, ou, mais exceptionnellement, du ministre des affaires étrangères. Cette opinion ne fut point unanimement partagée, et Mr Beckett (Grande-Bretagne) fit observer qu'on ne pourrait appliquer à l'assemblée de la S. D. N. toutes les règles observées dans les conférences diplomatiques ordinaires, car l'Assemblée est une réunion ayant un caractère spécial, les règles qui lui sont applicables ayant un caractère quelque peu particulier, aussi Mr Basdevant partagea cet avis qu'il n'y a pas que des analogies entre l'assemblée de la S. D. N. et une conférence diplomatique internationale. En définitive, la 1^{re} commission, sur invitation de la sous-commission, proposa, et l'assemblée adopta, un amendement à l'article 5 du règlement intérieur. L'alinéa 2 modifié fut ainsi conçu : « les pleins pouvoirs des représentants doivent être remis au secrétaire général autant que possible une semaine avant l'ouverture de la session ; ils seront délivrés soit par le chef de l'Etat, soit par le ministre des affaires étrangères ». Comme le fit remarquer Mr Beckett, lorsque le ministre des affaires étrangères vient lui-même à l'assemblée, il n'est pas nécessaire qu'il présente un document officiel, la simple notification à l'assemblée de son intention suffit (cf. actes de l'assemblée 1934 ; séances des commissions ; 1^{re} commission p. 8). D'autre part il n'y a pas analogie complète avec la procédure de vérification des pouvoirs d'une

assemblée diplomatique, où l'on vérifie le contenu des pouvoirs. Ici nous sommes en présence d'un corps doté juridiquement de compétences autonomes (bien que la pratique nous ait montré la portée illusoire de cette conception). A l'assemblée de la S. D. N., il n'y a pas lieu de vérifier les pouvoirs des délégués mais seulement la régularité de leur désignation.

§ 2. — *Les délégués, représentants de leurs Etats*

Nous abordons maintenant la délicate question de la situation des délégués vis-à-vis de leur propre gouvernement. Nous avons vu, par l'examen que nous avons fait de la diplomatie traditionnelle, que les rapports du diplomate avec son gouvernement sont comparables à ceux qu'établit le mandat en droit civil : le ministre public est le porte-parole de l'autorité compétente pour engager l'Etat dans le domaine des relations internationales. Des instructions limitent son champ d'action. Son gouvernement peut refuser de ratifier ses actes quand il a dépassé ces instructions, où même dans le cas contraire puisque les instructions ne sont pas, en général, communiquées aux interlocuteurs de l'agent. Qu'en est-il à la S. D. N. ? Deux questions se posent qui sont les deux aspects d'un même problème : le délégué est-il tenu de se conformer aux instructions de son gouvernement ? les actes du délégué engagent-ils son Etat ? Elles sont intimement liées car, si l'on veut bien tenir compte d'un fait juridique qui, aujourd'hui encore, s'impose au monde entier : la souveraineté de l'Etat, on saisit immédiatement que la solution adoptée pour l'une entraînera des conséquences quant à la solution de l'autre. Si l'on adopte le système suivant lequel les délégués, comme les diplomates sont pourvus d'instructions et tenus de se conformer à leur lettre, il n'apparaît pas comme incompatible avec le dogme de la souveraineté d'admettre que leur vote engage leur Etat ; si l'on pense au contraire que le délégué exprime son opinion librement, on est porté à en conclure que, l'Etat ne pouvant être engagé par une

décision qui n'est pas la sienne, le vote du délégué n'engage pas son Etat. Telle est l'alternative qui s'est posée dès le début aux hommes ayant mission de constituer les premières assemblées de la S. D. N. Certes les termes mêmes du pacte : chaque membre ne dispose que d'une voix... les représentants des membres etc..., auraient pu imposer l'adoption du système de représentation diplomatique, mais il devait rester, dans l'esprit des hommes politiques, quelques souvenirs de ces efforts faits, lors de la naissance de l'institution pour libérer les délégués des obligations d'une représentation stricte ; car on avait beaucoup espéré faire d'eux les membres d'un organe ayant ses compétences propres, sans les astreindre à un contrôle gouvernemental qui eût été de nature à les empêcher de concevoir les problèmes sous l'angle des aspirations du peuple, ou même de l'intérêt général de l'humanité. On avait espéré créer l' « homo internationalis ». Et ces éléments combinés d'appréciation ont permis la manifestation d'opinions diverses concernant la situation des délégués à l'assemblée de la S. D. N.

Disons de suite que nul n'a admis autrement que comme un vœu pour l'avenir, que les délégués constituassent véritablement un parlement international, c'est-à-dire un organe prenant à la majorité des décisions directement exécutoires, et dont les membres se décideraient librement. Mais la thèse selon laquelle le délégué devait jouir d'une certaine liberté dans son vote rencontra certains appuis :

Rappelons-nous que Mr J. Barthélemy critiquait en 1926 l'attitude de M. Unden qui s'était fait publiquement donner par son parlement un mandat impératif, et qu'il déclarait : « si tous les délégués apportent au bord du Léman des instructions impérieuses et rigides, la délibération devient impossible ; on ne peut plus confronter les points de vue nationaux pour en dégager la solution véritablement internationale... » (1). Mr R. Lange est de

(1) Barthélemy (Joseph) : « La crise constitutionnelle de la S. D. N. », p. 172 (dans Revue politique et parlementaire 1926).

son avis quand il écrit : « le succès de la S. D. N. implique... la politique des mains libres, qui est la condition à laquelle le délégué d'un pays peut jouer un rôle utile à Genève » (1). Comme Mr Barthélemy, il pense que la condition du succès est que les nations n'adoptent pas une attitude définitive quant à la solution d'un problème donné, sans même tenter de comprendre l'opinion adverse, également définitive. Il est évident que le fait d'être soustraits à des instructions rigides multiplie grandement pour des délégués les possibilités d'accord ; mais il faut tout de même se préoccuper de savoir ce que deviendront les textes votés avec une telle liberté ; certes l'idéal serait que le délégué jouisse dans son pays d'une autorité telle que ses décisions soient considérées à l'intérieur même comme l'expression valable de la volonté nationale. Mais il y a là une question de personne et rien d'autre. Nous avons vu que la qualité de ministre des affaires étrangères ne confère pas toujours, loin de là, la liberté voulue : c'est la personnalité qui confère l'autorité et non la fonction. Il est certain que, pendant un certain temps, Mr Aristide Briand a représenté la France à Genève avec une grande liberté, c'est-à-dire ayant les coudées franches pour négocier, et libéré de l'arrière-pensée que l'opposition parlementaire pourrait amener la ruine de ses décisions ; de même Lord Robert Cecil a représenté l'Union Sud-Africaine, qui ne lui donnait pas d'instructions, et il jouissait de ce fait d'une grande liberté. Et ses interlocuteurs n'avaient pas à craindre qu'il fût désavoué par son gouvernement car celui-ci également faisait toute confiance à son plénipotentiaire ; de même encore Mr Streseman qui négociait au nom du gouvernement allemand sous sa propre responsabilité. Ce sont là des situations exceptionnelles et il est à craindre la plupart du temps que si un délégué n'est pas muni d'instructions, ses interlocuteurs ne sachent trop quelle valeur réelle attribuer à ses votes, et que lui-même

(1) Lange : « Vers un gouvernement international », p. 140 (Paris 1928).

d'ailleurs ne se sente pas qualifié pour engager son Etat. C'est ainsi qu'en 1922, à la 3^e commission de l'assemblée, les délégués du Brésil, du Portugal et du Japon prirent part à un vote en déclarant spontanément que n'ayant pas d'instructions, ils ne pouvaient voter une résolution que « ad referendum ». La pratique du vote ad referendum donne l'importance maxima à la ratification. Certains sont partisans de donner toute l'importance à cette ratification ; Mr Scialoja, président de la 1^{re} commission de l'assemblée de 1921, pensait également que les représentants des nations à l'Assemblée n'avaient pas, en particulier, mandat d'accepter ou non un amendement, mais donnaient librement leur opinion, attribuant ainsi à la ratification des gouvernements la portée juridique maxima, puisque, d'après lui, c'est elle seule qui exprimerait la pensée authentique de l'Etat (cf. Actes de l'Ass. 1921, 1^{re} commission, p. 91). Avec beaucoup d'auteurs, nous pensons qu'une telle interprétation aboutit à affaiblir outre mesure le prestige de la S. D. N. et la force de ses décisions. Plus rationnelle nous semble être la conception qui admet dans la discussion l'émission des opinions personnelles, tout en concevant qu'il faut toujours suivre les instructions gouvernementales au moment du vote : devant la 5^e commission de l'assemblée de 1930, Mlle Vacaresco, déléguée de la Roumanie, rappelait qu'à la 3^e assemblée, elle avait adopté, dans la discussion, une attitude contraire aux instructions que lui avait communiquées son gouvernement, « mettant ses responsabilités de femme au-dessus de ses devoirs de délégués » (1). A la 1^{re} assemblée de la S. D. N., la Grande-Bretagne désigna dans sa délégation un représentant de l'opposition, Mr Barnes, membre du parti travailliste ; ne pouvant exprimer aux votes une opinion différente de celle du chef de la délégation, puisque la délégation ne dispose que d'une voix, Mr Barnes n'en a pas moins pris part aux discussions, soulignant qu'il parlait

(1) Ray (Jean) : « Commentaire du pacte de la S. D. N. », 1^{er} supp., p. 38.

sous sa propre responsabilité, et non comme porte-parole du gouvernement britannique, mais au nom des masses ouvrières de Grande-Bretagne (1). Dans le même sens, Mr de Brouckère, représentant de la Belgique à l'assemblée de 1925, disait que, d'après la constitution de la S. D. N., chaque nation qui n'a qu'une voix, dispose de trois délégués « qui peuvent, les uns et les autres, monter à la tribune. On a voulu qu'à côté des déclarations officielles, il fut permis à chacun d'eux de marquer, en quelque sorte, son individualité en disant certaines choses sous sa responsabilité personnelle » (2).

Il nous paraît évident que cette liberté d'expression individuelle de la pensée doit être réservée à chaque délégué si l'on entend, comme c'est la tendance établie, que les délégations ne soient pas exclusivement la représentation d'une majorité. Mr Viviani a soutenu un jour que, outre l'obligation de voter conformément aux instructions gouvernementales, les délégués devaient aussi toujours parler dans leur sens, car, en exposant une opinion contraire, un délégué pourrait influencer d'autres membres et affaiblir ainsi l'influence de son pays (3). Cela peut être exact mais il faut alors se demander pourquoi les auteurs du pacte auraient fixé la représentation étatique à trois membres (plus les membres suppléants) si cela n'avait eu pour but de permettre dans la discussion une certaine diversité d'opinions, tout en laissant pour le vote, le dernier mot aux gouvernements. Nous pensons que, en dehors de ce vote, chaque délégué peut exprimer son opinion, à condition toutefois que celle-ci n'aille pas absolument à l'encontre des intérêts de son gouvernement.

Certains juristes, analysant le caractère particulier des délégués à la S. D. N., remarquent qu'en Droit, ceux-ci ne sont pas tenus de suivre les instructions qui leur sont données. M. le professeur Basdevant déclare que « ces délégués

(1) Münch : « L'assemblée des délégués », p. 373 (dans Münch, t. 2).

(2) Ray (Jean) : « Commentaire du pacte de la S. D. N. », p. 138.

(3) Münch : « L'assemblée des délégués », p. 360 (dans Münch, t. 2).

n'ont pas des pouvoirs fixés par leurs gouvernements, mais des compétences statutaires déterminées par le pacte... ; en fait ils reçoivent des instructions mais celles-ci n'ont pas de portée juridique » (1). Mr Maurice Bourquin pense que les représentants des membres à l'assemblée ne sont pas des organes étatiques accomplissant chacun des actes juridiques pour le compte du gouvernement qui les délègue, mais seulement les éléments composants de l'organe social (2). Mais la pratique est là qui nous montre que pour toutes matières importantes, à part le cas d'application de l'article 26 que nous avons examiné, aucun Etat ne peut être engagé avant d'avoir ratifié la décision prise par son représentant. Ainsi, en laissant de côté la question de la liberté dans la discussion, qu'il nous paraît nécessaire de sauvegarder, car les délégués sont des personnages choisis dans une certaine mesure en raison de leur valeur personnelle, le système de la liberté de vote, donne de façon certaine la place prépondérante non au vote lui-même mais à la ratification.

En sens contraire, d'autres auteurs font valoir avant tout la nécessité d'assurer le maximum de force exécutoire aux votes des délégués ; pour cela il faut que ce vote ait un caractère définitif, soit conforme aux vues des gouvernements avant toute ratification qui ne doit être qu'un acte de caractère formel. En 1920, (le 7-12-1920) l'assemblée plénière adoptait un rapport de la 1^{re} commission (rapport Viviani-Rowell) suivant lequel les membres du conseil et de l'assemblée émettent leurs décisions à titre de représentants de leurs Etats respectifs. Certes, disait ce texte, l'Assemblée ne peut pas s'immiscer dans le choix qu'un membre fait de ses représentants ni interdire à ceux-ci de parler comme il leur plaît, mais il faut qu'il reste

(1) Basdevant (Jules): « Conclusion et rédaction des traités et des instruments diplomatiques autres que les traités », p. 638 (cours La Haye 1926).

(2) Bourquin (Maurice): « Règles générales du Droit de la Paix », (cours La Haye 1931).

bien entendu qu'au moment où il vote, le représentant engage le membre qui l'a délégué (Actes de l'ass. Séances Pl. 1920, p. 320). Ce texte fait autorité puisqu'il émane de l'assemblée elle-même. Mr Münch déclare que, dès la première assemblée, tout le monde était d'accord pour estimer que chaque délégation devait voter conformément aux instructions ou aux directives de son gouvernement, et que les gouvernements devaient être liés moralement par les votes de leurs délégations (1). Dans le même sens il faut citer une lettre du gouvernement Suisse au secrétaire général de la S. D. N., signalant la nécessité primordiale pour la Société d'aboutir à des décisions exécutoires : « la Suisse a toujours soutenu le point de vue que les décisions régulièrement adoptées par elle (l'ass.) constituent des actes juridiques qui sont par eux-mêmes générateurs d'obligations internationales. Dès l'assemblée de 1920, son premier délégué a fait ressortir avec force le grave péril que courrait la Société si l'idée prévalait jamais que les questions tranchées par l'assemblée en vertu du pouvoir général de décision qu'elle détient de l'article 3 du pacte puissent être remises individuellement en discussion par les Etats faisant partie de la Société » (J. O, 1922, p. 717). Le premier délégué de la Suisse, Mr Motta, avait eu en effet l'occasion, l'année précédente, d'exprimer l'avis que les Etats devaient être engagés par la parole de leurs délégués, soulignant aussi que ceux-ci devaient avoir l'accord de leur gouvernement pour participer à un vote (cf. Actes de l'Ass. A. P. 1921, p. 524).

Lord Robert Cecil également était d'avis que les délégués ne devraient voter que lorsqu'ils sont autorisés à engager la responsabilité de leur gouvernement, et concluait : « lorsque nous n'y sommes pas autorisés, il est de notre devoir de nous abstenir de voter » (Actes de l'Ass. A. P. 1921, p. 567). C'est là, il nous semble la manière dont il faut entendre le sens du vote des délégués. Les termes du pacte, d'abord, sont dans ce sens. De plus les résolutions

(1) Münch : « L'assemblée des délégués », p. 360 (dans Münch, t. 2).

précitées de l'assemblée viennent confirmer cette opinion. Les délégués doivent agir, et en fait ils agissent toujours, conformément aux instructions gouvernementales. Est-ce à dire qu'ils expriment exclusivement ces intérêts gouvernementaux ? Non, ces paroles de Mr Motta le prouvent : « nous sommes censés représenter, d'un côté, les opinions des gouvernements qui nous envoient ici, et d'un autre côté nous sommes censés être les interprètes de l'opinion publique de notre pays » (Actes de l'Ass. A. P. 1925, p. 41). Car les représentants, et les gouvernements tiennent compte de l'état de l'opinion.

Ainsi deux tendances étaient en présence, pour assurer la représentation étatique au sein de l'assemblée de la S.D.N.

La première était de donner aux délégués des pouvoirs très étendus et des instructions très vagues, dans le but de faciliter au maximum la réalisation des accords au sein de l'assemblée ; mais elle pouvait faire craindre que de nombreux accords ne fussent point ratifiés, sauf dans le cas où la personnalité marquante des délégués devait emporter de façon presque certaine l'approbation de leur gouvernement.

La seconde visait d'abord à assurer la stabilité et l'efficacité des travaux de l'assemblée ; les délégués ne devaient prendre position que munis d'instructions formelles, seul moyen d'engager dès le vote de l'assemblée les gouvernements, d'une façon définitive, espérait-on.

C'est en général selon cette tendance que se sont effectués les travaux de l'Assemblée : les délégués sont munis d'instructions et agissent conformément à ces instructions. Certes, il arrive, nous a déclaré personnellement un délégué à l'assemblée, que les gouvernements laissent carte blanche, faisant confiance à leurs représentants pour défendre librement leurs intérêts, généralement dans des matières de moindre importance.

Mais il est essentiel de constater que les gouvernements ne renoncent jamais à user en toute liberté de la ratification ; ils exigent toujours pour eux le droit de décider en dernier ressort. Il nous semble cependant préférable de continuer à

suivre la pratique consistant à obtenir l'assentiment des gouvernements avant de prendre une décision, ce système nous paraissant offrir le maximum de chances d'aboutir à des solutions stables.

CHAPITRE II

Les représentants des membres du conseil de la S. D. N.

Ce que nous avons vu de l'assemblée est valable pour le Conseil dans une large mesure. Mais il est préférable d'en faire un examen particulier car nous allons voir qu'à certains points de vue la représentation au conseil n'a pas tout à fait la même signification qu'à l'assemblée.

SECTION I

COMPÉTENCE ET POUVOIRS DE L'ORGANE

§ 1. — *Attributions du Conseil*

L'article 4, al. 4 du pacte donne au conseil compétence pour connaître de toute question rentrant dans la sphère d'activité de la Société ou affectant la paix du monde. Comme nous l'avons dit, le conseil est, conformément à une pratique qui s'est instituée, plutôt chargé des fonctions de nature exécutive. Le pacte prévoit en outre un certain nombre de cas où le conseil est spécialement compétent : le Conseil décide de l'augmentation du nombre de ses membres et désigne de nouveaux membres permanents, avec l'approbation de l'assemblée (art. 4, al. 2) il fixe sa procédure et peut nommer des commissions d'enquête (art. 5, al. 2), nomme le secrétaire général (art. 6, al. 2) et approuve la nomination des autres membres du secrétariat (art. 6, al. 3). Il prépare les plans d'une réduction des armements que les gouvernements s'engagent à respecter après les avoir acceptés (art. 8, al. 2 et 4). Il joue un rôle dans la prévention de la guerre aux termes des articles : 10, 11, al. 1, 12,

13, 15, dispose de certaines attributions en cas de conflits : articles 16 et 17. Nous retrouverons plus loin certaines attributions concernant le fonctionnement du régime des mandats. Examinons en quelques mots, d'après les textes et surtout d'après la pratique la nature juridique et le sort des décisions du Conseil.

§ 2. — *Autorité des décisions du Conseil*

a) Certaines décisions du Conseil sont sans effet juridique :

Le pacte lui a confié la préparation de certains instruments internationaux. Aux termes de l'art. 8, al. 2 et al. 5, il est doté d'un pouvoir d'instruction, il peut élaborer des conventions ; les membres peuvent rejeter ses plans, écarter ses suggestions. Il en est de même du cas prévu par l'article 14 : préparation d'un projet de Cour permanente de Justice Internationale, et soumission de ce plan aux membres de la Société aux fins d'approbation. L'article 11, al. 1 et 2 donne au conseil un simple pouvoir de recommandation ; l'article 15 également lorsque l'unanimité n'est pas réalisée dans son sein ; il en est de même du cas prévu par l'article 17, al. 2. Mr Elès, dans son étude sur « Le principe de l'unanimité dans la S. D. N. », a signalé fort justement les cas particuliers prévus par les articles 10, 13, al. 4, et 16 : chacun de ces textes énonce la compétence du conseil de mettre en œuvre certaines obligations qui, par ailleurs, s'imposent aux membres de la S. D. N. C'est ainsi que l'article 10 énonce d'abord l'engagement de la part des membres de la Société de respecter et maintenir l'intégrité des autres membres, ensuite la compétence du conseil d'aviser aux moyens d'assurer l'exécution de cette obligation. Le premier engagement est d'un caractère absolu : il n'en est pas de même du second ; dans le cas de cet article 10, il serait loisible aux membres d'écarter les propositions du conseil quant à la façon dont ils réaliseraient leurs obligations ; mais ils ne sauraient, bien entendu, s'y dérober. On voit néanmoins que, dans ce cas, la compétence du conseil n'emporte pas effet juridique puisqu'elle est limi-

tée à la proposition de mesures que les membres peuvent écarter.

b) Résolutions ayant effet juridique.

Le conseil a compétence pour constater des situations de façon authentique : l'article 16, al. 4 déclare que l'exclusion d'un membre de la Société coupable de la violation d'un engagement résultant du pacte, est prononcée par le vote de tous les membres représentés au conseil (excepté l'Etat coupable). De même le conseil décide si une question intéresse particulièrement un membre de la Société (art. 4, al. 5). Il constate la réalisation du casus foederis, par les articles 10, 13 al. 4, 16 al. 2, ou de l'impossibilité d'application d'un traité, par l'article 19. Le conseil a encore compétence pour créer ou modifier des situations juridiques valables dans la S. D. N. Un rapport unanime du conseil, d'après l'article 15, al. 6, s'impose aux membres de la Société, tout au moins de façon négative, en ce sens qu'il rend illicite toute action de leur part contraire à ses termes ; il a pouvoir d'apprécier et d'indiquer la solution à donner à un différend qu'on lui aura soumis ; il peut prendre, en vertu de l'article 17, al. 4, toutes mesures pour maintenir la paix, mesures ne sortant pas du domaine des bons offices ou de la conciliation. Enfin il possède une compétence relative aux questions d'organisation interne (art. 6, al. 2 et 3, 7, al. 2, 9, 5, al. 2, 22, al. 9, 24, al. 2).

Le conseil a donc un certain nombre de compétences définies, plus importantes que celles de l'assemblée puisque c'est lui qui est spécialement chargé de prendre des mesures pour la sauvegarde de la paix ; aucune de ces mesures n'engage vraiment la souveraineté des Etats. Le principe de l'unanimité est au conseil strictement appliqué ; nous avons vu que l'assemblée votait à la majorité des vœux ou des recommandations ; il n'en est pas de même au conseil où l'unanimité est toujours exigée pour l'adoption d'une résolution. On a bien cherché à y étendre la coutume qui s'est établie à l'assemblée mais le conseil s'y est toujours refusé ; toutefois il est édicté, comme à

l'assemblée, que le vote des parties intéressées spécialement par une décision ne compte pas dans le calcul des voix (art. 15, al. 6). Il y a là la condition première à l'obtention de résultats positifs.

Il faut bien remarquer que la règle de l'unanimité au conseil n'a pas du tout la même signification que la règle de l'unanimité à l'assemblée : une résolution de l'assemblée qui vaut pour tous les membres a été prise par leurs représentants qualifiés ; au contraire une décision du conseil est valable pour tous les membres de la Société. Sous l'apparence de l'unanimité, on se trouve en présence d'une décision émanée de quelques-uns seulement et qui s'impose à tous. Il est certain, répétons-le, qu'en aucun cas un Etat ne peut être contraint d'adopter une attitude active, d'après le système juridique de la S. D. N., mais le fait que le conseil puisse jouer le rôle d'un organe d'expression valable pour tous les membres marque de façon intéressante l'évolution du Droit. D'après certains textes, autres que le pacte de la S. D. N., le Conseil peut prendre des décisions à la majorité : l'article 280 du traité de Versailles déclare que l'article 276 dudit traité restera en vigueur... pour telle période que fixera la majorité du Conseil. Les traités de minorité (ex. : celui du 2 juin 1919 entre la Pologne et les puissances alliées) contiennent que leurs dispositions ne pourront être modifiées sans l'assentiment de la majorité du conseil. L'article 8 du pacte rhénan de Locarno prévoyait pour son extinction un vote par le conseil, à une majorité minimum de 2/3, constatant que la S. D. N. assure aux hautes parties contractantes des garanties suffisantes. D'après l'annexe 40 à l'article 50 du traité de Versailles, les décisions du Conseil relatives aux bassins de la Sarre, devaient être prises à la majorité.

Avant de dire quelques mots de la situation des délégués au conseil de la S. D. N., signalons la nature plus particulièrement politique des décisions du conseil. Ce n'est pas à dire que l'Assemblée se prononce sur la base du Droit ; mais la nature même des attributions du conseil,

l'apaisement des conflits, fait de cet organe un instrument de conciliation, attribution essentiellement politique. A l'occasion de la requête de la Yougoslavie au conseil, motivée par l'assassinat du roi Alexandre, Mr Bénès a bien insisté sur ce point que le Conseil « vote des résolutions politiques, ... formule des appréciations et prononce des jugements politiques », et M. Eden, rapporteur, disait du Conseil : « son rôle est d'aider les parties à rétablir les relations politiques qui sont désirables entre membres de la Société » (J. O. 1934, p. 1748). C'est bien cela : le Conseil a une compétence très vaste, non pour imposer mais pour proposer. Cela est confirmé par le fait que, dans les cas où le conseil est doté d'une compétence juridictionnelle, c'est-à-dire quand sa décision tranche un conflit de façon définitive, les éléments politiques et les éléments de fait l'emportent sur les éléments proprement juridiques pour déterminer son appréciation.

SECTION II

SITUATION

DES REPRÉSENTANTS DES MEMBRES DU CONSEIL

§ 1. — *L'admission des représentants*

L'admission au conseil est dépourvue de formalité ; il n'est pas fait usage de lettres de créance, ni délivré de pleins pouvoirs, du moins à notre connaissance.

§ 2. — *Les délégués au conseil, représentants de leurs gouvernements*

La situation de représentation des membres du conseil est assez analogue à celle des membres de l'assemblée. Les représentants doivent exprimer la volonté de leur gouvernement, et leurs votes sont soumis à une ratification qui peut être refusée. Rappelons les termes d'une résolution adoptée par l'assemblée de 1920, à l'origine de l'institution : « aux termes du pacte, les membres du conseil et de l'assemblée émettent leurs décisions à titre de représen-

tants de leurs Etats respectifs, et leur vote ne saurait avoir d'autre signification » (actes de l'Ass. séances Plén. 1920, p. 360). En 1925, dans une résolution du conseil, on lisait : « il est entendu que... les représentants des membres du conseil seront... en possession des instructions nécessaires pour statuer sur les propositions qui pourront être présentées au conseil » (J. O. 1925, p. 1405). Les rapports du représentant avec son gouvernement sont analogues, sous les réserves que nous allons formuler, à celles qu'entretient le gouvernement avec le délégué à l'assemblée. Enfin, à la 11^e assemblée, le délégué de la Hongrie rappelait encore que les décisions du conseil « portent naturellement l'empreinte des intérêts particuliers des Etats représentés au conseil » (1). Il faut encore noter que, la représentation au conseil étant assurée par un seul délégué, celui-ci ne peut pas garder une certaine liberté au cours des discussions, comme à l'assemblée, et doit se conformer aux instructions de façon particulièrement stricte. Il est enfin essentiel, plus encore qu'au sein de l'assemblée, d'être assuré que les délégués représentent leur gouvernement et ne risquent pas d'être désavoués par eux, en raison du rôle de guide qui est dévolu au conseil ; Mr Rowell, délégué du Canada, disait à la 8^e séance plénière de la 1^{re} assemblée : « lorsque le conseil décide d'adopter une certaine ligne de conduite, les nations qui n'y sont pas représentées ont le droit de compter que celles qui le sont mettront promptement elles-mêmes à exécution les décisions que le conseil aura prises ». Le conseil étant un rouage essentiel de la Société, pensait-on dès l'origine, il convient qu'il fonctionne avec le maximum d'autorité et que les agissements de quelques-uns ne portent pas préjudice à la Société tout entière. Un trait particulier de la représentation au conseil, c'est que les délégués étant le plus souvent les chefs de gouvernement il n'y a pas de conformité de leur attitude avec les instructions de leur gouvernement qui s'impo-

(1) Elès : « Le principe de l'unanimité dans la Société des Nations et les exceptions à ce principe », p. 61 (Pedone 1935).

se à eux ; ils doivent simplement ne pas s'écarter de la ligne de conduite politique qui a été adoptée en accord avec le parlement ; par la force des choses c'est le parlement qui remplit la fonction de contrôle des actes du représentant.

Mais la représentation au conseil diffère de la représentation à l'assemblée à d'autres points de vue. Au conseil, les représentants de quelques Etats décident au nom d'une très vaste communauté de nations ; cela ne va pas sans imposer aux possesseurs de mandat de comprendre leur représentation de façon un peu large ; souvenons-nous que, en décembre 1926, à Mr Titulesco qui lui opposait que chaque représentant au conseil avait les mêmes droits de défendre les intérêts de son gouvernement, Mr Chamberlain a répondu : « je ne défends pas les intérêts anglais, ma qualité de membre du conseil m'impose d'être l'interprète de la communauté internationale » (1). Nous savons, hélas, qu'une telle affirmation ne cadre pas entièrement avec les faits, mais elle prouve que les membres du conseil ont senti l'utilité qu'il y aurait à concilier leurs intérêts nationaux avec leurs devoirs internationaux, en raison de l'autorité spéciale qui leur avait été conférée par l'assemblée. Mr Tissoni avait même déclaré au conseil : « dans nos décisions, nous ne devons pas avoir le souci des intérêts de nos pays, dont la défense doit être assurée par nos gouvernements respectifs, nous devons uniquement assurer la justice. C'est seulement à ce prix que la S. D. N. sera une réalité vivante et non une vaine fiction » (2). De telles paroles ont toujours été applaudies ; il est bien évident que la S. D. N. pourrait faire de grandes œuvres si elle ne groupait que des individus qui, sans égard à leur nationalité respective, n'avaient que le but de travailler pour l'humanité tout entière. Mais les gouvernements accepteraient-ils de prendre leurs décisions en considération ? Pour le moment, on ne peut pas le penser !

(1) Lange : « Vers un gouvernement international », p. 141 (Paris 1928).

(2) Münch : « L'assemblée des délégués », p. 374 (dans Münch, t. 2).

Et ces déclarations sont l'expression d'un vœu plus que d'une réalité.

Mais il est certain que, par l'universalité qu'ils représentent, les membres du conseil ont tendance à comprendre leur mission dans un esprit plus large que les délégués à l'assemblée. Et cela est plus manifeste encore pour les titulaires de sièges non permanents que pour les autres.

La création de sièges non permanents trouve son origine dans un amendement proposé à l'assemblée en 1921, lui permettant de fixer les règles concernant la durée du mandat (art. 4, al. 2 bis du pacte). La septième assemblée de la S. D. N. créa, par une résolution du 15 septembre 1926 des sièges semi-permanents, c'est-à-dire des sièges que l'assemblée, au quorum des 2/3, peut pourvoir d'un même titulaire plusieurs fois de suite, à côté des sièges permanents et des sièges temporaires. Cette division en trois est encore celle d'aujourd'hui, où le nombre total des sièges non permanents est de 11. Certains auteurs ont fait remarquer que, étant issus de l'élection, les titulaires de ces sièges non permanents pourraient être portés à se considérer comme tenus de représenter les intérêts généraux de l'assemblée, en face des représentants des membres permanents, et ils ont manifesté la crainte que cela ne détermine une rupture d'unité au sein du conseil. Disons de suite qu'il n'y a d'ores et déjà plus vraiment d'unité dans le conseil ; ses délibérations ont actuellement pour prélude des entrevues entre les représentants des membres prépondérants, et ceux-ci arrivent à la séance après avoir pris leurs décisions. Il y a là un fait que l'on peut juger heureux ou regrettable mais qui est. En conséquence, nous pensons que si, effectivement, les représentants des membres non permanents du conseil conçoivent leur rôle comme celui de représentation des Etats qui les ont élus, il ne peut y avoir là qu'une tendance excellente, devant avoir pour effet d'aboutir à une démocratisation indirecte du conseil. La démocratisation du conseil est en effet un but que l'on a cherché à atteindre ; elle vise à ce que tous les états membres de la Société puissent tour à tour participer aux décisions du con-

seil, à ce que celui-ci n'ait pas l'air d'un directoire des grandes puissances. Comme on ne pouvait songer à assurer cette participation par le jeu du renouvellement des sièges non permanents, on a pensé au système d'une représentation régionale.

Le principe d'une représentation régionale s'inspire de deux idées :

D'une part, en dépit de l'universalisme de la S. D. N., des ententes politiques localement limitées avaient survécu à sa création, ou même avaient pris naissance en dépit de son existence. On eut à se demander s'il ne faudrait pas tenir compte de la réalité de tels groupements politiques, dans la répartition des sièges non permanents du Conseil ; d'autre part, l'idée fut émise que, d'une façon générale, la répartition des sièges devait être faite en tenant compte des divisions géographiques, de façon que toutes les grandes régions du globe soient représentées au conseil. Le principe de la répartition continentale fut invoqué dès la première assemblée par la délégation chinoise. A la même session le délégué vénézuélien proposa que le nombre de sièges non permanents fût partagé entre les quatre groupements suivants :

Asie et Océanie

Amérique latine

Autres Etats à population supérieure à 10 millions d'habitants

Autres Etats à population inférieure à 10 millions d'habitants.

Cette proposition n'eut pas d'autre suite que l'émission d'un vœu par l'assemblée ; il en a été question de nouveau à l'assemblée de 1922 ; puis le règlement de 1926 a réservé trois sièges à l'Amérique Latine et prévu pour l'Asie une représentation adéquate. Certains auteurs se sont fortement intéressés à cette question du régionalisme ; Mr Scelle (1) et Mr Alvarez (2) sont partisans de ce système. Mais

(1) Scelle (Georges) : « Une crise de la S. D. N. » (1927).

(2) Popovitch : « Composition du conseil de la S. D. N. », p. 123 (Lausanne 1929).

la difficulté réside dans le choix judicieux des groupements à faire ; et le professeur A. Rougier a bien mis en relief la difficulté que l'on rencontre à affecter un délégué à la représentation d'un certain nombre d'Etats (1). De même Mr Lange a estimé que les divisions à faire manqueraient de précision (2). La réalité est que l'esprit international n'est pas assez développé pour avoir déjà donné naissance à des intérêts communs à plusieurs Etats, et le moment n'est pas venu de généraliser systématiquement la représentation géographique au conseil de la S. D. N.

Mais il n'en va pas de même lorsque des groupements d'Etats se sont formés spontanément, sans intervention de la Société ; c'est ainsi que le groupement de la Petite Entente dispose au conseil d'un siège qu'elle pourvoit de façon à représenter équitablement les intérêts de chacune des trois puissances contractantes. Il y a là un système fonctionnant parfaitement et qui vaut la peine qu'on en dise quelques mots : Il a été admis, dès la création de la Petite Entente, qu'il lui serait toujours attribué un siège au conseil : elle a adopté la représentation par roulement ; alternativement, c'est un représentant de l'un des trois pays (Yougoslavie, Roumanie et Tchécoslovaquie) qui siège au conseil ; il y a non seulement accord en vue de supprimer une concurrence possible en réglementant les candidatures, mais, bien plus, une entente réalisant une véritable représentation régionale ; en effet, avant toute participation aux travaux du Conseil, le membre en place se livre à une consultation avec des représentants des deux autres gouvernements et le délégué au Conseil adopte une attitude qui a l'agrément des trois gouvernements. Il faut voir là une pratique éminemment favorable au développement de la coopération internationale ; mais il ne faut pas oublier qu'elle est rendue possible par la similitude des intérêts politiques

(1) Popovitch : « Composition du conseil de la S. D. N. », p. 121 (Lausanne 1929).

(2) Popovitch : « Composition du conseil de la S. D. N. », p. 124 (Lausanne 1929).

des trois pays ; et, encore une fois, les difficultés seront grandes pour aboutir à sa généralisation.

La Petite Entente n'est pas le seul groupement d'Etat qui détermine une répartition régionale des sièges du Conseil de la S. D. N. Le groupe des Etats Baltiques s'assure une représentation analogue. Il en est également ainsi pour les pays de l'Amérique Latine. Pour la répartition des autres sièges aucune coutume n'est formellement établie ; il y a bien tendance à assurer un certain équilibre entre les divers continents, mais la répartition des sièges non permanents n'est pas réglementée.

ANNEXE AUX CHAPITRES I ET II

PRIVILÈGES ET IMMUNITÉS DIPLOMATIQUES DES MEMBRES DE L'ASSEMBLÉE ET DU CONSEIL DE LA S. D. N.

Notre étude de la représentation étatique au sein de la S. D. N. ne serait pas complète en ce qui concerne l'assemblée et le conseil si nous ne disions quelques mots des immunités diplomatiques des membres de l'Assemblée et du Conseil. Leur étude apportera une précision de plus sur la nature de leur fonction puisque le fondement de l'immunité, c'est l'utilité de la fonction. Le pacte de la S. D. N. a consacré une seule disposition à la détermination des immunités des représentants des membres ; c'est l'article 7, al. 4, qui déclare : « les représentants des membres de la Société et ses agents jouissent dans l'exercice de leurs fonctions des privilèges et immunités diplomatiques ». De toute évidence les représentants des membres du conseil et les délégués à l'assemblée sont compris dans cette énumération. Mais la pratique montre-t-elle que les immunités qui leur sont accordées sont exactement les mêmes que celles dont jouissent les diplomates ?

Il convient de signaler les caractères qui pourraient différencier leur immunité de l'immunité diplomatique. Les délégués à l'assemblée et au conseil ont une double physio-

nomie : D'une part ils représentent leur Etat au sein de la réunion commune, avec la plupart des caractères des agents diplomatiques. D'autre part, bien que dans une certaine mesure seulement, ils sont les membres d'un corps dont les manifestations de volonté sont juridiquement valables, non parce qu'elles représenteraient le total des manifestations de volonté de tous ses membres composants, mais parce que ce corps est doté comme tel d'un certain nombre de compétences qu'il exerce en propre. Pour l'exercice de ces compétences, les représentants des membres au conseil et à l'assemblée deviennent des personnes investies de fonctions internationales, qu'elles doivent exercer dans un intérêt international. L'individu investi de ces fonctions d'intérêt international ne représente plus un seul Etat, mais la société tout entière. Sa protection devrait donc être plus large que celle de l'agent diplomatique, et elle devrait même garantir son indépendance vis-à-vis de son Etat national (1). Il est à remarquer que si le seul fondement de ses immunités était son caractère représentatif, comme beaucoup le soutiennent en ce qui concerne les agents diplomatiques, il ne pourrait pas prétendre à ces immunités, vis-à-vis de son propre pays. Et Mr de Visscher, ainsi que Mr Frei, pensent qu'une interprétation stricte du pacte doit aboutir à reconnaître les immunités aux délégués même sur leur propre territoire (2).

Mais les Etats ne sont pas encore disposés à renoncer à leurs droits sur leurs nationaux sous la seule justification que ceux-ci collaborent à l'œuvre internationale ; peut-être y renonceraient-ils s'ils étaient sûrs que leurs ressortissants n'en seraient pas pour cela soustraits à la compétence de tout ordre juridique ; mais la S. D. N. ne reconnaît aucune loi à laquelle elle soit assujettie ; elle n'accepte aucune responsabilité envers les Etats souverains si ce n'est une res-

(1) Frei (Paul Henri) : « De la situation juridique des représentants des membres de la S. D. N. et de ses agents », p. 12 (Sirey 1929).

(2) Frei (Paul Henri) : « De la situation juridique des représentants des membres de la S. D. N. et de ses agents », p. 79 (Sirey 1929).

pensabilité entre ses propres membres. Et, pour cette raison, l'institut de Droit International a refusé de reconnaître aux agents de la S. D. N. (qui pourtant, plus encore que les délégués, sont investis d'une mission d'intérêt international) l'exemption de la juridiction de leur propre pays, lorsqu'ils passent sur son territoire (cf. rapport de la 12^e commission. Session de Vienne 1924). Pour préciser l'étendue des immunités à reconnaître aux représentants des membres de la S.D. N., citons le rapport que Mr Hammarskjöld a présenté devant la 12^e commission de l'institut de Droit International, lors des travaux préparatoires à la session de Paris (1934).

En ce qui concerne l'inviolabilité, c'est-à-dire l'interdiction de toute contrainte, arrestation, extradition ou expulsion, il estimait qu'elle devait être la même que celle qui est accordée aux diplomates ; il préconisait la même solution relativement à l'immunité de juridiction ; examinant le point particulier de l'exemption d'impôts, le rapport a déclaré qu'elle devait être accordée, non par une exigence de l'intérêt de la fonction, mais pour éviter que l'Etat sur le territoire duquel les personnes dont il s'agit exercent leur activité professionnelle, ne puisse, par la voie des impôts, récupérer une partie de sa contribution aux frais de l'entreprise commune qu'est la S. D. N.

La matière des immunités soulève une foule de questions fort intéressantes. Mais il n'entre pas dans le cadre de notre travail de les étudier en détail. L'article 7, al. 4 du pacte est parfaitement explicite pour les représentants des membres. Ils bénéficient des immunités diplomatiques, et cette situation qui est la leur puise sa source et sa raison d'être dans l'intérêt de leur fonction. Terminons ce bref exposé en signalant que leurs immunités ne peuvent s'imposer juridiquement qu'aux membres de la S. D. N. ou aux Etats qui l'ont reconnue. Cela est tiré du fait que le droit de la S. D. N. n'est pas le Droit commun universel.

CHAPITRE III

La représentation étatique à l'Organisation Internationale du Travail

L'Organisation Internationale du Travail créée par le traité de Versailles, comporte, elle aussi, au sein de ses divers organes, une représentation étatique ; nous nous proposons de l'étudier. L'Organisation Internationale du Travail est d'une nature si originale que, dans une première section qui en montrera la composition générale, nous n'hésiterons pas à rappeler ses origines et la façon dont elle fut élaborée ; puis, par l'examen de son fonctionnement, nous verrons comment se réalise la représentation étatique au sein de la conférence, du conseil d'administration, et du bureau international du travail, s'il y a lieu.

SECTION I

LES PRÉCÉDENTS HISTORIQUES ET L'ÉLABORATION DU STATUT DE L'O. I. T.

Le mouvement en faveur d'une organisation internationale du travail a des origines anciennes. Sans remonter aux corporations du moyen-âge, nous voulons nous borner à rappeler les efforts faits au xix^e siècle pour améliorer la situation des travailleurs (pétition de R. Owen au congrès d'Aix-la-Chapelle, travaux d'Adolphe Blanqui, conférence de 1890, etc... etc...). C'est le xx^e siècle qui devait voir l'aboutissement de ces efforts. Ce fut d'abord au début du siècle la création de l'Association Internationale pour la protection légale des travailleurs, avec les conférences de Berne de 1905 et 1913. Pendant la guerre la fédération amé-

ricaine du travail et les conférences de Leeds et de Stockholm préparèrent un statut du travail pour les jours où les relations internationales seraient redevenues pacifiques. Le conseil suprême des alliés décida, en janvier 1919 d'inscrire l'examen des questions du travail à l'ordre du jour de la conférence des préliminaires de Paix. La conférence de la Paix, réunie en séance plénière le 25 janvier 1919, chargea une commission de législation internationale du travail d'étudier la question. Cette commission siégea du 1^{er} février au 24 mars 1919 ; elle était composée de délégués de tous les signataires, avec représentation prépondérante pour les grandes puissances. La commission adopta pour base de ses travaux le projet préparé par le ministre britannique du travail.

Ce projet proposait la création d'une conférence générale du travail formée de 3 représentants de chacune des hautes puissances contractantes, dont 1 serait le délégué du gouvernement respectif et les 2 autres des délégués représentant d'un côté ses employeurs et de l'autre ses travailleurs. L'originalité de ce projet était grande par rapport à ce qui avait été conçu précédemment ; le fait qu'il fut parfaitement bien accueilli et même dépassé par d'autres propositions prouve que la nécessité s'était imposée de faire participer tous les intéressés à la législation du travail. Le projet laissait entendre que les délégués seraient nommés par les gouvernements puisqu'il faisait allusion à leur « nomination » terme auquel fut substitué dans la partie XIII du traité l'expression « les pouvoirs ». Les résolutions adoptées à la majorité des 2/3 des membres de la conférence devaient être obligatoires pour tous les membres de la conférence, sous réserve de la désapprobation des gouvernements représentés ; c'était là une initiative assez audacieuse puisque, si les gouvernements pouvaient toujours désapprouver les projets, même votés à la majorité des 2/3 des voix, ils étaient toujours mis dans le cas de se décider relativement à ces projets, ce qui les obligeait à prendre devant leur opinion publique une attitude qu'ils auraient peut-être mieux aimé esquiver en n'abordant pas l'étude

de la question. Il est à remarquer que, dans ce système, la majorité des 2/3 pouvait être atteinte contre la volonté des représentants du gouvernement puisqu'il n'y disposait que d'un tiers des voix. Nous ne mentionnons que ces quelques points du projet anglais, car tout le reste du projet constitua la partie XIII du traité, et nous l'étudierons après l'examen des discussions préliminaires.

Un délégué italien, renforçant le caractère de parlement international du travail de la conférence, proposa plus que la délégation britannique et proposa de rendre les conventions adoptées par la conférence internationale du travail obligatoires pour tous les Etats membres sans faculté pour les parlements nationaux de les repousser. La France, par la voix de son délégué, Mr Colliard, présenta d'accord avec les délégations belge et italienne, une proposition animée du même esprit, mais rédigée en une forme différente et qui fut adoptée le 28 février 1919 : « la commission émet le vœu que, dès qu'il sera possible, un accord intervienne entre les H. P. C. aux fins de doter la Conférence internationale de législation du travail, sous les auspices de la S. D. N., du pouvoir de prendre, dans des conditions à déterminer, des résolutions ayant force légale internationale ». La France et l'Italie voulaient faire de la conférence un parlement international supérieur aux parlements nationaux dans le domaine de la législation du travail. Ce point de vue fut quelque peu discuté et la délégation française eut à préciser son point de vue. A la séance du 19 mars 1919, Mr Fontaine (secrétaire général) déclara qu'après consultation des ouvriers et des patrons sur le projet en discussion « patrons et ouvriers ont été d'accord pour poser à nouveau la question de la représentation sur le principe de 1 délégué du gouvernement, 1 délégué patron et 1 délégué ouvrier... les patrons et les ouvriers ont été d'accord pour demander que les délibérations soient réglées de façon telle, que, lorsque la conférence aura abouti à un accord pris à la majorité des 2/3 des voix, cet accord ait force législative sous certaines conditions. Mais les patrons comme les ouvriers se sont montrés fermes sur ce principe qu'il

n'était pas possible que les conventions, une fois délibérées, fussent effilochées par les différents parlements, et qu'ainsi la S. D. N. n'aboutisse à d'autres résultats qu'à multiplier les discussions inutiles. Il appartiendra aux gouvernements de donner à leurs délégués des instructions telles que leur point de vue devant la conférence soit traduit clairement. Il faut que les gouvernements sachent qu'en entrant dans la S. D. N., ils ont abdiqué une certaine part de leur souveraineté, et qu'il serait impossible d'établir l'harmonie qu'on cherche à réaliser dans le monde si chaque Etat ne voulait rien abstraire de sa souveraineté ». Le représentant des Etats-Unis, Mr Gompers, tenait également à ce qu'il fut établi en faveur des délégations respectives du gouvernement, des patrons, des ouvriers de chaque Etat une importance égale dans le vote, et le justifiait ainsi : « la commission ne trouve-t-elle pas qu'en décidant qu'aucun projet de convention n'est considéré comme acquis s'il n'a pas obtenu une majorité des 2/3, l'on a déjà pris une précaution suffisante à l'encontre des mesures trop hardies » ? Il est vrai qu'en appliquant son système, la coalition des ouvriers et des patrons aurait été seule capable de contrecarrer la volonté gouvernementale ; et on pouvait penser qu'une telle coalition ne pourrait s'étendre bien loin ; en France patrons et ouvriers voyaient d'un bon œil l'instauration de ce système ; c'était l'attitude du délégué ouvrier Mr Jouhaux, mais il faut reconnaître que celui-ci se basait moins sur le raisonnement que sur un désir d'égalité purement systématique, son principal souci étant de se refuser à l'élaboration de toute législation de conciliation (cf. Bulletin du B. I. T. ; t. 1, p. 45). A l'inverse Mr Vandervelde, représentant belge et membre du parti socialiste se montrait hostile à ces projets, à la fois celui qui visait à n'accorder aux représentants des gouvernements qu'un tiers des voix dans la conférence, et surtout celui qui devait avoir pour effet de dispenser les décisions de la conférence de toute ratification de la part des autorités des divers Etats : il faisait observer d'une part que, du moment que l'on maintenait la nécessité d'une majorité des 2/3 pour les

votes importants, la classe ouvrière n'avait pas intérêt à donner au groupe patronal une influence telle qu'elle eut suffi à empêcher le vote de toute convention. Il pensait que les ouvriers avaient plus de chances de trouver parmi les délégués gouvernementaux des appuis sympathiques à leurs revendications que parmi les délégués des patrons. Ses prévisions étaient fondées ; c'est ce qui arriva par la suite à maintes occasions (1). D'autre part il montrait avec raison l'impossibilité actuelle de retirer aux divers parlements nationaux le privilège de se prononcer souverainement sur la loi à appliquer dans leurs pays respectifs : « le régime esquissé par la délégation italienne, disait-il, équivaldrait à la création d'un parlement supra national. On peut espérer que ce sera celui de l'avenir ; il ne serait pas viable actuellement ». Et malgré le soutien apporté aux propositions françaises et italiennes par la conférence ouvrière de Berne de septembre 1919, ce fut l'opinion de Mr Vandervelde, appuyé par le délégué du Canada qui groupa la majorité des suffrages au sein de la commission. Celle-ci écarta donc le principe d'un parlement international du travail et rédigea la partie XIII du traité de Versailles, selon l'esprit général du projet anglais, de manière à préserver la souveraineté des Etats de toute atteinte directe. L'examen que nous allons faire de la partie XIII nous montrera que le statut adopté assure la participation d'autres représentants que les représentants de l'Etat au travail législatif ; là est la grande innovation ; les représentants étatiques retiendront surtout notre attention, mais il nous semblera utile, au risque peut-être de sortir de notre sujet, d'exposer le système de représentation patronale et ouvrière dans la mesure où il constitue une représentation d'intérêts internationaux. Le statut adopté assure également le principe de l'indépendance de l'Etat dans l'adoption de la législation ouvrière et sociale.

(1) Mahaim (E) : « L'organisation permanente du travail », p. 119 (cours La Haye 1934).

L'activité des organes de l'O. I. T. a pour objet essentiel l'élaboration et le contrôle de l'application d'une réglementation internationale des conditions du travail. A cet effet le bureau international du Travail et le conseil d'administration jouent le rôle d'organes d'étude et de préparation, prenant des initiatives propres à orienter les travaux de la conférence, dont le conseil d'administration fixe l'ordre du jour. C'est le B. I. T. qui réunit la documentation nécessaire ; puis la conférence discute et adopte des projets de conventions et des recommandations ; l'adoption nécessite une majorité des $\frac{2}{3}$ des voix de l'ensemble des délégués présents ; chaque État nomme 2 délégués gouvernementaux et 1 de chacun des groupes patronal et ouvrier (art. 389, al. 1). Un projet de convention devient convention par la ratification de plusieurs États. Tel est en gros le fonctionnement du système que nous allons examiner, plus en détail, en commençant par la conférence, l'organe le plus direct de la représentation étatique.

SECTION II

LA CONFÉRENCE DE L'O. I. T.

§ 1. — *Compétence et pouvoirs de la Conférence*

La conférence des représentants des membres se réunit chaque fois que besoin en est et au moins une fois par an (389, al. 1). Son ordre du jour étant fixé par le conseil d'administration, elle peut, à la majorité des $\frac{2}{3}$, maintenir au programme toute question prévue et contestée, ou inscrire une question nouvelle (402). Elle élit son président et peut nommer des commissions d'étude. Si la conférence se prononce pour l'adoption de propositions relatives à un objet à l'ordre du jour, elle a à déterminer si ces propositions doivent prendre la forme :

a) d'une recommandation à soumettre à l'examen des membres en vue de lui faire porter effet sous forme de loi nationale ou autrement ;

b) ou bien d'un projet de convention internationale à ratifier par les membres. Pour qu'une recommandation ou qu'un projet de convention soit adopté au vote final par la conférence, une majorité des 2/3 des voix des délégués présents est requise (art. 405) mais la simple majorité des suffrages exprimés par les membres présents de la conférence décidera dans tous les cas où une majorité plus forte n'est pas spécialement prévue par d'autres articles (art. 403, al. 2). L'Angleterre avait suggéré que toutes propositions admises à l'ordre du jour et acceptées par la conférence fussent rédigées sous forme de conventions internationales qui eussent été ensuite présentées à l'examen final de la conférence et chacune des H. P. C. se serait engagée, sous réserve de l'approbation de la législature, à déposer, avec le directeur du B. I. T. sa ratification dans le délai d'un an. Le texte adopté, que nous venons d'énoncer, est un texte plus prudent et nuancé, distinguant deux sortes de résolutions, en vue d'éviter qu'un trop grand nombre de textes ne restent en souffrance de ratification ; l'origine de la distinction qui est faite entre recommandations et projets de conventions se trouve dans un texte proposé par les Etats-Unis, selon lequel les textes auraient dû toujours naître sous forme de simples recommandations, pouvant ensuite se transformer en conventions selon les dispositions des Etats. Selon le mot de Mr Dupuis, les recommandations, comme les projets de conventions, présentent un certain caractère d'indiscrétion. A l'inverse de ce qui se passe dans une conférence diplomatique, les délégués des Etats à la conférence de l'O. I. T., même s'ils font partie de la minorité, contractent certaines obligations pour leur Etat, du fait du vote aux 2/3. En effet, aux termes de l'art. 405, al. 5 et 6, chacun des membres s'engage à soumettre dans le délai d'un an, ou 18 mois en cas de circonstances exceptionnelles, la recommandation ou le projet de convention à l'autorité ou aux autorités dans la compétence desquelles rentre la matière, en vue de la transformer en loi ou de prendre des mesures d'un autre ordre. S'il s'agit d'une recommandation, les membres informeront le secré-

taire général des mesures prises ; s'il s'agit d'un projet de convention, le membre qui aura obtenu le consentement de l'autorité ou des autorités compétentes communiquera sa ratification formelle de la convention au secrétaire général et prendra telles mesures qui seront nécessaires pour rendre effectives les dispositions de ladite convention. Si un projet de convention ne rencontre pas l'assentiment de l'autorité ou des autorités compétentes, le membre ne sera soumis à aucune autre obligation.

Quel est le sort des projets de convention votés aux 2/3 des voix ? Quel est le processus de mise en application de ces projets dans l'ordre interne des Etats membres de l'O. I. T. ? Et d'abord précisons le sens du terme : autorités compétentes. Par autorités compétentes, il faut entendre, selon la définition de Mr Teltsik, les autorités dans la compétence desquelles entrerait, d'après la constitution de chaque pays, l'établissement ou la modification de la législation nationale en vue de la mettre en harmonie avec le projet de convention en question (1). Donc, avec les différentes constitutions la procédure pourra varier mais en règle générale, il s'agira du pouvoir législatif ; l'autorité compétente n'est pas celle qui procède à la ratification. L'exécutif ratifie ; le législatif l'autorise à ratifier. Le point nouveau réside dans le fait que l'exécutif est obligé de soumettre au vote de l'autorité compétente le projet ayant obtenu la majorité des 2/3, l'adoption du projet par l'autorité compétente s'imposant à lui, conformément à la pratique d'un grand nombre d'Etats. Cela bouleverse certaines conceptions de Droit interne sur l'autorité de l'Etat, et il faut mentionner que certains gouvernements n'ont pas voulu donner dès l'abord à l'article 405 al. 7, cette portée qui modifiait les notions de la représentation étatique puisqu'auparavant la libre volonté du gouvernement venait sanctionner l'acti-

(1) Teltsik : « La ratification des conventions internationales du travail », p. 750 (dans *Revue Internationale du Travail*, vol. 16, n° 6, déc. 1928).

tivité de ses mandants. C'est ainsi qu'en Grande-Bretagne, lorsqu'eût été érigé ce système, le gouvernement ne voulut pas renoncer à ses prérogatives, et lors d'un débat qui eut lieu à la chambre des Communes, le ministre du travail Mac Namara défendit la compétence de la Couronne comme autorité visée sous le nom d' « autorité compétente » ; à l'inverse, Mr Barnes déclara que l'esprit des textes voulait que pratiquement ce fut le parlement qui dût être déclaré compétent (cf. Bulletin Off. du B. I. T., t. 4, p. 89 à 92). De même aux Pays-Bas, les membres d'une commission d'étude de la 2^e chambre des Etats Généraux constatèrent qu'il existait une certaine divergence de vues au sein des Etats généraux concernant les pouvoirs respectifs du gouvernement et du législatif pour donner force exécutoire à un projet de convention. L'article 109 de la constitution : « la Couronne exerce le pouvoir législatif en consultant les Etats Généraux » prête à des interprétations diverses quant à l'étendue exacte des attributions des Etats Généraux. Auprès du gouvernement Français également la procédure de mise en œuvre des textes votés par la conférence de l'O. I. T., rencontra une interprétation montrant le souci de sauvegarder tout au moins l'apparence de certaines prérogatives du pouvoir exécutif. Le gouvernement français voulut que les premières conventions de l'O. I. T., élaborées à Washington, fussent signées par ses plénipotentiaires, conformément à l'usage diplomatique, avant d'être soumises au parlement. Le 21 septembre 1920, il informa le secrétaire général de la S. D. N. qu'il était prêt à signer les 6 actes de Washington, et dès qu'un autre Etat en aurait fait autant, à présenter lesdites conventions à ses chambres législatives ; Mr Albert Thomas (directeur du B. I. T.) dans une lettre du 5 novembre 1920 adressée au même personnage, protesta contre cette attitude, signalant que cette prétention n'était pas justifiée du moment que le parlement devait être saisi de plein droit (1) ; mais le gouver-

(1) Voici un passage de sa lettre : « ... Imaginons... que les délégués gouvernementaux français aient voté dans une conférence inter-

nement français maintint son attitude, désirant que la formalité de la signature précédât le vote par les chambres ; et le service français de la S. D. N. transmit au secrétaire général une lettre le priant d'annoncer aux membres de l'O. I. T. la signature de 6 conventions franco-belges conformes aux projets de convention adoptés à Washington. Et dans une nouvelle lettre au secrétaire général, Mr Albert Thomas fit à nouveau la critique de cette procédure avec beaucoup de logique (1) ; sa protestation porta ses fruits,

nationale contre un projet de convention qui aura obtenu malgré cette opposition les 2/3 des voix. Aux termes mêmes du traité, le gouvernement Français sera obligé de soumettre le projet de convention à l'autorité compétente, c'est-à-dire en l'espèce au parlement. D'autre part, en présence des procédures traditionnelles qu'il invoque et veut suivre, il sera obligé de signer avec un autre Etat un traité en forme accepté par ses plénipotentiaires, bref par lui-même, et cependant contradictoire à l'attitude même de ses délégués. Il sera contraint sur le fond de combattre devant les chambres le projet ainsi signé. J'ai à peine besoin de souligner dans quelle situation singulière il se trouvera ainsi placé. Or, c'était précisément pour prévenir de telles situations que les négociateurs du traité de paix avaient sagement envisagé une procédure toute nouvelle ». (Bull Off du Bit t. 2, p. 9).

(1) Il déclara : « l'ancienne méthode implique que les projets de convention adoptés par la Conférence Internationale du Travail sont de simples décisions de principe auxquelles la signature ultérieure de plénipotentiaires peut seule donner la valeur effective de conventions. S'il en était ainsi, l'on ne saurait logiquement demander à un Etat dont les délégués ont voté contre un projet de convention de le faire signer ensuite par ses plénipotentiaires. Il faudrait alors établir une distinction entre les obligations incombant aux Etats représentés par les délégués ayant voté pour l'adoption du projet et celles qui incomberaient aux Etats représentés par des délégués ayant voté contre ce projet de convention. Or, une telle distinction serait en contradiction complète avec les dispositions de la partie XIII du traité (cf. art. 405) ; d'autre part si la validité d'un projet de convention adopté par la conférence exigeait la signature d'un protocole, seuls les délégués gouvernementaux seraient en mesure de le signer, à l'exclusion des délégués des employeurs et des travailleurs, circonstance évidemment inconciliable avec les termes du traité, qui accorde à tous les délégués à la conférence les mêmes pouvoirs et les place sur un pied d'égalité parfaite... (les gouvernements) peuvent, ainsi que viennent de le faire les gouvernements français et belge, conclure des conventions avec d'autres membres s'ils estiment indis-

et, par une lettre du 1^{er} mars 1934, Mr Poincaré fit connaître au directeur du B. I. T. que le gouvernement français renonçait à l'ancienne procédure (1). Mais la procédure qu'il suivit alors ne devint pas pour autant entièrement conforme à la partie XIII puisque la lettre signale que seront soumis au parlement les projets « acceptés par le gouvernement par suite de la conformité de la législation ou étant donné l'intention du gouvernement de faire prendre des mesures d'exécution ». Or, dans l'esprit de la partie XIII, les projets de conventions, conformes ou non aux dispositions internes, doivent être soumis aux autorités compétentes. Aujourd'hui encore, on ne peut dire que la pratique de tous les Etats soit conforme aux dispositions de la partie XIII du traité de Versailles. Il y a des Etats qui se dispensent complètement de soumettre aux autorités compétentes les projets de conventions adoptés par la conférence ; d'autres ratifient les conventions mais ne font pas suivre leur ratification de mesures d'application, croyant qu'en ratifiant une convention, ils n'assument pas d'engagements précis et impératifs. Ils sont très nombreux ainsi à ne donner que des ratifications de principe, réservant pour un avenir indéterminé la mise en harmonie de leur législation avec les obligations auxquelles ils ont souscrit (cf. Zarras : le contrôle de l'application des conventions internationales du Travail. Sirey 1937, p. 62).

Ces quelques développements suffisent à montrer les résistances que la nouvelle procédure des conventions internationales du travail a rencontrées au début de la part des gouvernements. Pour tous les Etats membres, ce fut un changement d'habitudes constitutionnelles, au détriment de l'exécutif. Mais pour certains, et c'est le cas de la France, les réticences s'expliquent par le fait que l'adop-

pensable de présenter à leur parlement des conventions déjà signées. Des formalités de cette nature ont un caractère tout à fait privé, et le secrétariat de la S. D. N., aussi bien que le B. I. T. doivent y rester complètement étrangers ». (Bull. Off. du B. I. T., t. 3, p. 712).

(1) Mahaim (E) : « L'organisation permanente du travail », p. 147 (cours La Haye 1934).

tion de la nouvelle procédure entraînait une véritable violation de la constitution nationale. La loi constitutionnelle du 16 juillet 1875 reconnaît au président de la République compétence pour négocier et ratifier les traités. Il n'est tenu que d'en donner connaissance aux chambres aussitôt que l'intérêt et la sûreté de l'Etat le permettent. Il n'en est autrement que pour certains traités mentionnés à l'al. 2 de l'art. 8 de cette même loi. Et les conventions de l'O. I. T. n'entrent dans aucune de ces catégories ; leur mise en œuvre, aux termes de notre constitution, n'exige la collaboration du parlement que si, par leur contenu, elles ne sont pas conformes aux lois déjà existantes. Que ce soit l'effet d'une inadvertance, cela est inopérant, déclare Mr Watrin, il faut constater qu'entre les deux textes il a fallu prendre partie ; le gouvernement a opté pour le traité, quitte à affecter gravement la lettre et l'esprit de la constitution française (1). Cela est certainement regrettable mais disons que, même au point de vue purement juridique, ce choix nous paraît avoir été très judicieusement fait, car :

a) Nous avons vu que les dispositions de la partie XIII ne pouvaient avoir de sens qu'avec l'établissement d'une nouvelle procédure. Or la France a signé le traité.

b) Nous pensons que le Droit International doit l'emporter sur le Droit interne. Nous savons que le rapport entre le Droit interne et le Droit International est différent suivant que l'on adopte la conception dualiste ou telle forme de la conception moniste du Droit (2). Aussi l'énoncé de notre opinion est-il dû au fait que nous nous déclarons favorable à l'adoption de la théorie moniste du Droit, qui exige l'observance des règles du Droit International, seraient-elles inconciliables avec les règles du Droit interne.

Pour garantir l'exacte application des obligations contractées par les Etats, la partie XIII a institué un système

(1) Watrin : « Le pacte de la S. D. N. et la constitution française », p. 113 (éditions internationales 1932).

(2) Kelsen : « Les rapports de système entre le Droit interne et le Droit International Public », p. 275 (cours La Haye 1926).

de contrôle (art. 408) et même un système de sanctions (art. 409 et ss.) qui peut amener à prendre des mesures d'ordre économique contre un Etat qui ne remplirait pas ses engagements dérivés de la partie XIII. Le système de sanctions est très minutieusement réglé ; le fait qu'il ait pu être adopté pour sanctionner des obligations que les gouvernements ne contractent pas librement prouve une évolution notable des idées dominantes sur les attributions de l'Etat. Mr Georges Scelle estime que déjà « l'O. I. T. peut s'abstraire des considérations nationales et territoriales dans une large mesure » (1). Depuis la création de l'O. I. T. jusqu'aux débuts de 1938 la procédure a connu à trois reprises un commencement d'exécution : la 1^{re} fois, à l'occasion d'une réclamation de marins japonais contre leur gouvernement ; puis 2'autres fois des réclamations ont été formulées contre la Lettonie (1930) et contre la France (1935). Mais chaque fois le conflit a été arrêté avant que l'on en arrive aux sanctions proprement dites. Mr Morellet pense que la menace qu'elles constituent exerce une influence certaine en faveur d'une exacte application des engagements internationaux (2). A l'inverse, Mr Vabre estime ces sanctions tout-à-fait vaines (3). Il ne nous appartient pas de juger de la valeur respective de ces appréciations. Nous devons seulement constater l'effort qui a été fait en vue d'internationaliser le domaine de la législation du travail. A la lumière des explications que nous venons de donner concernant la compétence de la conférence générale de l'O. I. T., nous allons avoir une idée nette du caractère de représentation des délégués à la conférence, dont nous abordons maintenant l'étude.

(1) Scelle (Georges) : « L'organisation internationale du travail et le B. I. T. ».

(2) Morellet (Jean) : « Un type original de traités : les conventions internationales du travail », p. 19 (dans revue critique de Droit International janv.-mars 1938).

(3) Vabre (A.) : « Le Droit International du Travail », p. 299 (Giard 1925).

§ 2. — *Le caractère représentatif des délégués
à la conférence de l'O. I. T.*

L'article 389, al. 1 édicte que la conférence « sera composée de 4 représentants de chacun des membres, dont 2 seront les délégués du gouvernement, et dont les deux autres représenteront respectivement, d'une part les employeurs, d'autre part les travailleurs ressortissants à chacun des membres ». Et l'article 390, al. 1 précise que « chaque délégué aura le droit de voter individuellement sur toutes les questions soumises aux délibérations de la conférence » ; cela semble bien indiquer que chaque délégué jouit de la liberté de vote, tout au moins les délégués gouvernementaux puisque, représentant les mêmes intérêts, ils peuvent voter individuellement. C'est bien l'opinion de certains auteurs : Mr Watrin déclare que chacun des délégués gouvernementaux vote librement, non comme mandataire de l'Etat mais comme député (1) Mr Vabre également estime que chaque délégué est libre de voter dans le sens qui lui convient (2). Mr Georges Scelle affirme bien aussi que les délégués ne reçoivent pas de pleins pouvoirs ; néanmoins il ne croit pas qu'ils soient entièrement libres puisqu'il dit : « les gouvernements leur laissent d'ordinaire une assez grande latitude », admettant ainsi qu'il pourrait en être autrement ; et finalement il reconnaît qu'il est fort rare de voir deux délégués gouvernementaux d'un même pays voter différemment, car il est habituel de leur donner des directives ou même des instructions précises sur les points les plus importants (3). Et l'examen de la pratique confirme pleinement cette opinion. Disons plus nettement : les délégués gouvernementaux sont dans la main de leur gouvernement ; est

(1) Watrin : « Le pacte de la S. D. N. et la constitution française », p. 86 (éditions internationales 1932).

(2) Vabre (A.) : « Le Droit International du Travail », p. 119 (Giard 1925).

(3) Scelle (Georges) : « L'Organisation Internationale du Travail et le B. I. T. », p. 141.

significatif à ce sujet ce passage d'une lettre adressée un jour par Mr Briand à Mr Méline, alors président de la commission sénatoriale de l'agriculture : « je puis vous assurer que les instructions nécessaires seront données aux délégués du gouvernement à la conférence pour que, si cette éventualité (la discussion de la limitation du travail dans l'agriculture) vient à se produire, ils s'opposent au nom du gouvernement français à la mesure proposée » (cf. Bull. Off. du B. I. T., t. 4, p. 132).

Peut-on se poser la question que nous avons abordée concernant les délégués à l'assemblée et au conseil de la S. D. N. ? Peut-on se demander si la parole des délégués gouvernementaux engage leur Etat ? Mr Mahaim pense que les délégués engagent, au moins moralement, leur Etat. (1). Une telle question ne nous paraît pas devoir se poser pour les projets de convention puisque lorsque le projet est voté aux 2/3 chaque gouvernement ne joue plus qu'un rôle d'intermédiaire obligatoire, mais seulement pour les recommandations auxquelles le gouvernement est libre de donner telle suite qui lui paraît convenable, sous l'obligation de les soumettre aux autorités compétentes. Le cas prévu par l'article 407, al. 1, pourrait aussi faire naître une obligation morale ; cet article énonce que « tout projet qui, dans le scrutin final sur l'ensemble, ne recueillera pas la majorité des 2/3 des suffrages exprimés par les membres présents, peut faire l'objet d'une convention particulière entre ceux des membres de l'Organisation permanente qui en ont le désir ». Les termes de cet article semblent en effet indiquer que, dans ce cas, la convention se fera dans la forme diplomatique, donc sur l'initiative des gouvernements. Mais nous ne pensons pas, pour notre part, qu'un projet de convention qui n'aura pas obtenu la majorité des 2/3 pas plus qu'une recommandation, ne lie les gouvernements dont les délégués auront voté ce projet ou cette recommandation. En bref, les délégués peuvent recevoir des

(1) Mahaim (E.) : « L'organisation permanente du travail », p. 100 (cours La Haye 1934).

instructions, mais l'observation ou la violation de ces instructions n'a pas de conséquences juridiques quant à la validité de leurs votes au sein de la conférence, du fait qu'ils ne sont pas munis de pleins pouvoirs qui soient opposables aux autres membres de la conférence.

Les délégués ouvriers et patronaux sont également nommés par les gouvernements mais d'accord avec les organisations professionnelles les plus représentatives soit des employeurs soit des travailleurs du pays considéré ; (art. 389, al. 3) ce sont bien entendu ces organisations qui leur donnent des instructions et non les gouvernements qui les nomment. Comment se groupent les voix au sein de la conférence ? entre tous les délégués d'un même pays ou entre tous les délégués patronaux, tous les délégués ouvriers, tous les délégués gouvernementaux ? C'est cette tendance, signe d'un internationalisme très poussé, qui l'emporte ; souvent, avant les votes, tous les délégués d'un même groupe social se réunissent pour se concerter sur l'attitude commune à prendre. Il convient de remarquer que le groupe gouvernemental, à l'inverse des groupes patronal et ouvrier, souvent divisé par des divergences d'origine politique et nationale, connaît rarement l'accord de tous ses membres ; néanmoins, déclare Mr Scelle, on ne voit pas d'ordinaire les majorités se former comme à l'assemblée, selon les affinités politiques des Etats et des clientèles mais selon les intérêts sociaux en présence et selon les tendances sociales des gouvernements (1). Les délégués cherchent en effet, où les instructions qui leur sont données tendent à éliminer de leurs discussions, les questions politiques. Lorsque, à la 12^e conférence de l'O. I. T., réitérant une demande vieille de 10 ans, le gouvernement chinois réclama le vote d'une résolution signalant l'urgence d'obtenir que les Etats dont les ressortissants « jouissent actuellement en Chine du privilège d'exterritorialité ou de privilèges analogues, ordonnent à ces ressortissants de se soumettre à

(1) Scelle (Georges) : « L'organisation internationale du travail et le B. I. T. », p. 142.

l'application, par le gouvernement du pays où ils résident, des lois du travail applicables à ses nationaux, le quorum ne fut pas atteint pour voter la résolution, certaines délégations gouvernementales ayant montré que l'aspect politique de la question les empêchait de voter le texte (Bull. Off. du B. I. T., 1^{re} conférence, vol. 1, p. 623).

La conférence internationale du travail, telle que nous venons de la décrire, connaît une activité d'une certaine importance puisqu'au 31 décembre 1937, 62 conventions étaient adoptées, parmi lesquelles 40 déjà entrées en vigueur. Nous donnerons ultérieurement notre appréciation de la représentation étatique au sein de cette conférence.

SECTION III

LE CONSEIL D'ADMINISTRATION DU B.I.T. ET LE B.I.T.

§ 1. — *Le conseil d'administration*

Il peut sembler illogique de parler du conseil d'administration d'un organe avant de parler de cet organe lui-même. Mais le conseil, tout en ayant une physionomie juridique à part, se rapproche plus de la conférence que du B. I. T.

a) *Activité du conseil d'administration* : Il dirige le B. I. T. (art. 393), il en désigne le directeur, (art. 394) lui communique ses instructions et assure, par la surveillance qu'il exerce sur lui, la bonne marche du bureau. Le conseil d'administration établit l'ordre du jour des sessions de la conférence, après avoir examiné toute proposition faite par le gouvernement d'un des membres ou par toute autre organisation visée à l'article 389 (organisations professionnelles) au sujet des matières à inscrire à cet ordre du jour (art. 400). Nous avons déjà signalé les pouvoirs égaux que possèdent les délégations gouvernementales ou professionnelles à contester l'inscription des sujets à l'ordre du jour (art. 402). A ce propos, constatons la différence entre cette procédure

de l'art. 402 et la procédure diplomatique suivant laquelle l'ordre du jour est consenti à l'avance par tous les gouvernements des Etats intéressés.

Le conseil d'administration possède un certain nombre d'autres attributions d'organe coordinateur, parmi lesquelles la gestion du budget.

b) La composition du conseil d'administration est plus intéressante pour nous, dont le but est d'étudier comment est assurée la représentation au sein de chaque organe. Le conseil se compose (depuis l'amendement de la 4^e session de la conférence, entré en vigueur en 1934) de 32 personnes désignées comme suit :

16 représentant les gouvernements.

Parmi ces 16, 8 seront nommées par les membres dont l'importance industrielle est la plus considérable, et les 8 autres par les membres désignés à cet effet par les délégués gouvernementaux à la conférence, exclusion faite des délégués des 8 membres sus-mentionnés. Et, sur ce total de 16, membres, 6 au moins doivent représenter des Etats extra européens. Il est remarquable que, pour pourvoir aux 8 sièges électifs, des membres, c'est-à-dire des Etats soient désignés par les délégués. Cela montre à l'évidence que les délégués gouvernementaux à l'O. I. T. doivent être dans la main de leurs gouvernements respectifs, tout comme des représentants diplomatiques, pour que des fonctions de cette importance leur soient attribuées.

Outre ces 16 personnes représentant les gouvernements, le conseil d'administration se compose de : 8 personnes élues par les délégués à la conférence représentant les patrons, 8 personnes élues par les délégués à la conférence représentant les employés et ouvriers. Et les nominations seront faites de telle sorte que, parmi les délégués des patrons, 2, et parmi les délégués des ouvriers 2 également soient ressortissants d'Etats extra européens. Signalons que le mandat de représentant au conseil des groupes patronal ou ouvrier est confié à des individus, sans investiture de la part des gouvernements ; et cela montre bien le caractère international de leur mission.

§ 2. — *Le B. I. T.*

Le B. I. T. est le rouage essentiel de l'Organisation Internationale du Travail ; il remplit toutes les fonctions d'ordre administratif. Mais aussi intéressantes qu'elles soient, ses attributions ne nous retiennent que dans la mesure où elles sont des attributions de représentation étatique. Le B. I. T. est un organe international, poursuivant des fins d'intérêt international. Ce caractère est accusé par le fait que son activité s'exerce, non par le moyen de diverses participations nationales, mais par de véritables fonctionnaires internationaux, travaillant pour et au nom de la seule Organisation Internationale du Travail, personne morale, rattachée à la S. D. N. Les membres du B. I. T., à l'instar des membres du secrétariat général, n'abdiquent pas leur nationalité propre mais remplissent des fonctions d'ordre international. Le Directeur du B. I. T. est nommé par le conseil d'administration (le secrétaire général est nommé par le conseil avec l'approbation de la majorité de l'assemblée). C'est un cas de représentation internationale. A l'inverse de ce qui se passe au secrétariat, où de par la nature politique des questions débattues, la nationalité du secrétaire général n'est pas sans exercer une certaine influence sur la façon dont il remplit sa mission, le directeur du B. I. T. se défend facilement de favoriser son Etat national. Le rôle du directeur est interprété en fait comme devant remplir les attributions qui lui sont conférées par le pacte dans un esprit éminemment favorable aux intérêts ouvriers. Le B. I. T. et son directeur, considérant que l'O. I. T. est destinée à promouvoir le progrès social, travaillent à défendre les revendications du groupe ouvrier et se constituent son avocat après de la conférence. Ainsi, le B. I. T. peut être considéré comme véritablement international ; et elles sont significatives, ces paroles que son directeur prononça dans son rapport à la 8^e session de la conférence : « le B. I. T. et ses agents ont le devoir de défendre un intérêt commun international qui peut parfois se trouver en contradiction avec la politique

et l'opinion d'un pays déterminé ; il est nécessaire que, dans tous les cas, l'action du bureau et de ses agents soit à l'abri de toute pression de la part d'un Etat particulier » (rapport du dir. à la 8^e session de la Conf. Genève 1926).

De l'examen général du fonctionnement de l'Organisation Internationale du Travail, nous retenons cette idée que la représentation étatique y est assurée de façon sensiblement différente de celle d'une réunion diplomatique ; ou du moins si les délégués jouent un rôle assez analogue à celui de représentants diplomatiques, la nouveauté du système réside dans le fait qu'ils ne sont pas seuls à élaborer les décisions applicables aux Etats ; dans le fait aussi que le principe diplomatique de l'unanimité n'est pas appliqué ici. Certes tous les membres n'acceptent pas toujours de suivre à la lettre les obligations énoncées par les textes ; nous l'avons bien vu en ce qui concerne l'interprétation de l'art. 405, al. 5. Mais, en général, ils acceptent au moins de porter les textes élaborés devant les autorités compétentes. En dehors des suites qui sont données au vote des textes par les autorités compétentes, cela détermine un mouvement d'idées autour des décisions de l'O. I. T., et les répercussions qui se font sur l'esprit public sont considérables. Enfin nous ne pouvons manquer, avant de dire quelques mots des privilèges et immunités diplomatiques des membres de l'O. I. T., de signaler les bienfaits que peut amener, à notre avis, la composition tripartite de la conférence, ainsi que du conseil d'administration. Certains voient dans une participation égale des groupes patronal et ouvrier le reflet du phénomène social de la lutte des classes. Disons seulement que le seul moyen de supprimer cette lutte est de faire collaborer les adversaires à une même œuvre. C'est ce que réalise l'O. I. T. Cette collaboration est d'abord la condition nécessaire au succès et à la durée de l'œuvre réalisée. Elle constitue de plus le meilleur procédé permettant d'espérer pour l'avenir une réconciliation sincère, justi-

fiée par la connaissance réciproque qu'aura amenée une collaboration franche et cordiale.

ANNEXE AU CHAPITRE III

PRIVILÈGES ET IMMUNITÉS DIPLOMATIQUES DES MEMBRES DE L'O. I. T.

Par membre de l'O. I. T., nous n'entendons pas nous occuper maintenant du directeur et des principaux fonctionnaires du Bureau International du Travail. Ils ne sont agents d'aucun Etat en particulier et remplissent de seules fonctions d'intérêt international. Mais les délégués gouvernementaux à la conférence, et les membres gouvernementaux du conseil d'administration ont un caractère de représentation étatique, à certains égards tout au moins. Ce caractère leur confère-t-il, au regard du Droit International, la qualité de représentants des membres ou d'agents de la société au sens de l'article 7, al. 4 du pacte de la S. D. N. ?

Concernant les membres de la conférence, nous avons vu que les délégués patronaux et ouvriers ne remplissent pas de fonctions diplomatiques, c'est-à-dire qu'ils ne sont pas, en premier lieu, soumis aux instructions de l'Etat qui les nomme. Certains auteurs, que nous ne suivons pas sur ce terrain, ont proclamé l'existence de mêmes principes pour les délégués gouvernementaux, en se fondant sur ce fait que, aux termes de l'art. 390 du traité de Versailles, « chaque délégué aura le droit de voter individuellement ». Mais, même si ces auteurs avaient raison, il ne faut pas oublier que le caractère représentatif n'est pas seul à pouvoir justifier l'immunité ; il y a aussi, nous l'avons vu, l'intérêt de la fonction. La fonction des membres de la conférence est éminemment de caractère international et permet de leur appliquer le règlement proposé en 1934 à l'institut de Droit International par Mr Hammar skjöld, concernant les immunités à reconnaître aux

personnes investies de fonctions d'intérêt international. Nous empruntons à Mr Secrétan un argument qui milite en faveur de la reconnaissance des immunités aux membres de la conférence. Il invoque pour sa part, le caractère représentatif des membres de la conférence : les actes de la conférence n'étant pas soumis à la formalité de la signature (ni de la ratification avec la liberté ordinaire qui y est attachée) mais issus seulement d'un vote, les pouvoirs des délégués doivent être suffisants pour leur permettre de prendre position utilement. Cela constitue la preuve nécessaire d'un caractère véritablement diplomatique ou plutôt d'une autorité représentative qui ne saurait être refusée même aux délégués patronaux et ouvriers (1). Car les uns et les autres, liés ou non par des instructions officielles, n'en tiennent pas moins leur qualité de leur gouvernement seul, qui les désigne conformément à une procédure convenue. Mr Frei estime également que les délégués, et tous les délégués à la conférence, doivent jouir des immunités puisque tous sont désignés par leurs gouvernements (2).

Mr Jean Ray leur accorde plus spécialement ces immunités en s'attachant à l'intérêt de la fonction qu'ils occupent ; il constate qu'un texte positif fait défaut pour accorder le traitement diplomatique aux membres de la conférence, mais, à son avis, le cas de l'Organisation Internationale du Travail est un de ceux dans lesquels les privilèges et immunités diplomatiques ont le plus de raison d'être, les questions dont elle s'occupe suscitant les passions les plus vives (3).

Pour les membres du conseil d'administration, une discrimination semble devoir être faite à première vue entre les 16 personnes représentant les gouvernements

(1) Secrétan (Jacques): « Les immunités diplomatiques des représentants des Etats membres et des agents de la S. D. N. », p. 24 (Payot 1928).

(2) Frei (Paul-Henri): « De la situation juridique des représentants des membres de la S. D. N. et de ses agents » (Sirey 1929).

(3) Ray (Jean): « Commentaire du pacte de la S. D. N. ».

d'une part, et, de l'autre, le groupe constitué par les huit personnes élues par les délégués à la conférence représentant les patrons, et par les huit personnes élues par les délégués à la conférence représentant les employés et ouvriers ; quant aux membres du premier groupe, le texte (art. 393, al. 3) déclare qu'ils représentent les gouvernements ; il semble incontestable qu'ils doivent bénéficier des immunités diplomatiques. Ils sont chargés de défendre des intérêts considérables et ils peuvent prétendre à juste titre à la même protection et aux mêmes avantages que les ministres publics au sens strict du mot (1). La situation des membres patronaux et ouvriers n'est pas la même. Ils sont élus par les délégués à la conférence et, comme certains l'ont dit, représentent le patronat et le salariat international. Ils peuvent n'être pas membres de la conférence donc n'avoir reçu aucune investiture d'un Etat. Mais il n'en est pas moins vrai qu'ils exercent une fonction de la S. D. N. et doivent à ce titre rentrer selon nous dans une catégorie des agents de la société admis au bénéfice des immunités diplomatiques. Messieurs Secrétan et Frei, parmi d'autres auteurs, sont de cet avis.

(1) Secrétan (Jacques) : « Les immunités diplomatiques des représentants des Etats membres et des agents de la S. D. N. », p. 26 (Payot 1928).

CHAPITRE IV

La représentation étatique à la Commission Permanente des Mandats

Nous avons examiné la représentation étatique au sein des organes collectifs de la S. D. N. et de l'Organisation Internationale du Travail, rattachée elle-même à la S. D. N. Ils prennent des délibérations ayant valeur juridique. La Commission Permanente des Mandats prévue par l'article 22, al. 9 du pacte a un rôle bien plus modeste puisque ses compétences ne peuvent aller au delà d'avis donnés au conseil de la S. D. N. sur toutes questions relatives à l'exécution des mandats. Il n'y a pas dans son sein de représentants des Etats mandataires : elle semble au contraire être constituée d'individus, choisis en raison de leur compétence personnelle pour éclairer le conseil sur la gestion des puissances mandataires. Aussi ne paraît-il pas justifié de consacrer un chapitre à la Commission des Mandats dans une étude consacrée à la représentation étatique puisque, d'après les textes, il n'y a pas de représentation étatique à la C. P. M. Mais la pratique n'est pas toujours conforme à la théorie, nous allons le voir. Une très courte section première rappellera les circonstances historiques qui ont entouré la création de la C. P. M. La section deuxième examinera les caractères des membres de la commission tout d'abord d'après les textes, ensuite tels que la pratique semble nous les avoir montrés.

SECTION I

LES TRAITÉS ET LE RÉGIME DES MANDATS

Le régime des mandats comme système d'administration des territoires coloniaux enlevés aux puissances vaincues, réalise, dans son esprit, une transaction entre les projets de la France et de l'Angleterre, favorables à des annexions pures et simples, et ceux du président Wilson, qui semblait pencher pour un système d'internationalisation de ces colonies, en leur appliquant un régime de la nature de ceux qui ont été imaginés pour Dantzig ou pour la Sarre (1). Il est curieux de noter que ce système qui a déçu surtout les espoirs des Anglais d'Afrique du Sud, a été élaboré par le général Smuts, délégué du Sud-Africain britannique à la conférence. Il destinait l'application de ce système seulement aux territoires non turcs de l'Asie mineure et du Caucase, enlevés à l'empire Ottoman ; il pensait que la S. D. N. devait être investie de la souveraineté sur ces territoires, au moins en ce qui concernait le domaine de la politique extérieure, mais comme elle n'avait pas d'organe approprié à l'exercice de cette fonction, il projetait de déléguer à un Etat, qui l'exercerait au nom de la Société, le contrôle, l'autorité et l'administration dont celle-ci serait investie (2).

Aux termes de l'article 119 du traité de Versailles, l'Allemagne a renoncé, en faveur des principales puissances alliées et associées, à tous ses droits et titres sur ses possessions d'outre-mer. L'article 22 du pacte de la S. D. N., passant sous silence le mode de désignation des mandataires et énumérant seulement les qualités qu'ils doivent avoir (art. 22, al. 2), stipule qu'ils doivent envoyer au conseil un rapport annuel concernant les territoires dont ils ont la charge (al. 7). L'alinéa 8 prévoit que les termes des mandats à exercer pourront être réglés entre les mem-

(1) Millot : « Les mandats internationaux », p. 15 (Larose 1924).

(2) Zeineddine : « Le régime du contrôle des mandats », p. 31.

bres de la Société eux-mêmes ; l'alinéa 9 précise qu'une commission permanente des mandats sera chargée de recevoir et d'examiner les rapports annuels des mandataires et de donner au conseil son avis sur toutes questions relatives à l'exécution des mandats. Mais la délicatesse de la mission de la C. P. M. est faite de l'absence de textes mentionnant de façon précise les obligations exactes et la limite des droits des mandataires. Certes les alinéas 4, 5 et 6 de l'article 22 divisent les mandats en trois classes suivant le degré de développement des peuples etc... Les termes employés pour définir les mandats du type A laissent clairement entendre que de tels mandats ne seront que provisoires et que le mandataire est tenu de ne pas se considérer comme souverain. Il n'en est pas de même en ce qui concerne les mandats du type B et C.

Dans un rapport qu'il fit au conseil de la S. D. N. le 5 août 1920, et sur lequel nous aurons l'occasion de revenir, Mr Hymans reconnaissait le droit pour les puissances alliées et associées, cessionnaires indivises des colonies allemandes, de se mettre d'accord entre elles sur la répartition des colonies, ainsi que celui de régler entre elles le degré d'autorité à exercer, donnant au paragraphe 8 de l'article 22 une interprétation contraire à celle donnée par Lord Robert Cecil qui pensait que cela devait se régler entre tous les membres de la société (cf. J. O. 1920, p. 340). C'est dans ce même rapport qu'il fut question pour la première fois du siège de la souveraineté. Mr Hymans déclara ne pas vouloir aborder ce problème, disant : « nous nous trouvons en présence d'une institution nouvelle. La science décidera dans quelle mesure on peut lui attribuer les anciennes notions juridiques. De même la question de savoir si la S. D. N. est responsable de la gestion des puissances mandataires paraît appartenir plutôt au domaine moral » (J. O. 1920, p. 339). En 1927 la C. P. M. saisit le conseil de cette question de la souveraineté ; celui-ci décida de ne pas exprimer d'opinion (J. O. 1927, p. 347). Sur les insistances de la C. P. M. le rapporteur au conseil déclara seulement que l'ancienne terminologie ne pouvait claire-

ment s'appliquer à la situation créée par les mandats (J. O. 1927, p. 1119). Au cours des séances de la commission des mandats des 13, 14, et 16 septembre 1929 il y eut un échange de vues, toujours sur cette question. On nota le désaccord le plus complet, les membres allemand, italien, norvégien, suisse déniaient la souveraineté aux puissances mandataires, et les membres français, portugais et de l'union sud africaine paraissant adopter une attitude contraire (1). En 1929, Mr Rappard, membre de la C. P. M., déclara que, dans l'esprit du pacte, le mandat devait être temporaire, mais qu'il n'était pas utile de le rappeler aux populations sous mandat. Il déclara en outre que, si la question de la souveraineté n'était pas tranchée, il était certain que celle-ci n'appartenait pas à la puissance mandataire qui, sans cela, n'aurait pas à rendre des comptes (actes de l'Ass. 1929, C. 6, 5^e séance). Cela est corroboré par le fait que chaque fois que l'Union Sud Africaine chercha à affirmer qu'elle avait la souveraineté sur son mandat du Sud Ouest Africain son attitude souleva de vives protestations, particulièrement à la C. P. M. De même les observations de la C. P. M. sur le rapport de la Grande-Bretagne de 1933, relatif à sa gestion du Tanganyka firent apparaître le souci de condamner tous les termes qui pourraient sembler assimiler le mandat à un territoire colonial.

Il semble certain que les Etats mandataires n'ont pas la souveraineté sur ces territoires qu'ils administrent à titre de mandats. Mais la S. D. N. a-t-elle la souveraineté ? A aucune époque, même à celle de son plus grand rayonnement, la S. D. N. n'aurait été en mesure de déposséder un Etat de son mandat si elle avait jugé sa gestion défectueuse.

C'est seulement par l'examen du rapport du mandataire (art. 22, al. 7) et par l'émission des avis qui lui sont suggérés par la C. P. M. que le conseil peut agir sur celui-ci. D'après le rapport Hymans d'août 1920, le conseil a compétence pour examiner si le mandataire est resté dans la limite de ses pouvoirs, et aussi s'il a fait le meilleur usage

(1) Comisetti : « Mandats et souveraineté », (Sirey).

de ses pouvoirs (cf. J. O. 1920, p. 340). Le conseil publie un rapport qui peut ne pas être en concordance avec celui de la C. P. M. mais en fait c'est le sien qu'il publiera presque toujours, parfois avec des amendements, mais de très faible importance.

Tels sont les pouvoirs, imprécis et vagues, que possède la S. D. N. à l'égard des mandataires.

SECTION II

LES MEMBRES DE LA COMMISSION PERMANENTE DES MANDATS

§ 1. — *Le système élaboré*

Après avoir brièvement examiné la nature du régime des mandats, les pouvoirs généraux de la commission, voyons comment en est assurée la composition, comment en sont choisis les membres et surtout la nature de leurs relations avec leur Etat national.

C'est le rapport précité de Mr Hymans qui jeta les premières bases de la Commission des Mandats. En voici les termes :

Il est désirable pour la bonne information de la commission, disait Mr Hymans, qu'elle comprenne à titre de membre un délégué de chaque puissance mandataire. On a objecté que dans ces conditions ces puissances seraient juges et parties ; la réponse est que la commission ne juge pas et n'est appelée qu'à rendre des avis. Au surplus il serait aisé de stipuler qu'aucun membre de la commission ne pourra prendre part au vote relatif à un rapport émanant de l'Etat ou de l'empire qu'il représente. Comme il est nécessaire néanmoins, afin de garantir l'impartialité des avis rendus par la commission, de ne pas laisser aux puissances mandataires le pouvoir d'apprécier la manière dont chacune d'elles s'est acquittée de son mandat, la commission serait complétée par l'adjonction d'autres membres

en nombre supérieur à celui des membres désignés par les puissances mandataires. Mr Hymans proposait qu'ils fussent nommés par le Conseil de la S. D. N. : celui-ci désignerait un certain nombre de personnalités privées qui seraient appelées à siéger comme membres de la commission, pour l'examen soit de tous les mandats, soit de certains d'entre eux. Ces personnalités ne pourraient appartenir à aucun des Etats déjà représentés comme puissances mandataires. Il serait fait appel tout d'abord à l'expérience des ressortissants de puissances coloniales non mandataires. Et Mr Hymans concluait en priant le Conseil de charger le secrétaire général de préparer un projet d'organisation de la commission de contrôle prévue par l'art. 22, al. 9, en s'inspirant des recommandations contenues dans le rapport. Le rapport Hymans prévoyait donc une commission des mandats composée, d'abord de délégués des Etats mandataires, et ensuite de personnalités ressortissant d'Etats non mandataires, et disposant de la majorité, de façon à assurer l'impartialité des avis émis. Donc, point important, le projet, à son stade primitif, n'envisageait pas que les membres de la commission ressortissants des Etats mandataires fussent autre chose que les délégués mandatés directement par ces Etats. Or le projet rédigé par le secrétaire général, et soumis au conseil et adopté le 29 novembre 1920 présente un caractère sensiblement différent. Il donne bien à la C. P. M. la même composition que le projet Hymans : « la C. P. M. prévue au § 9 de l'art. 22 du pacte comprendra 9 membres ; la majorité de la commission se composera de nationaux de pays non mandataires ». Mais ceux des pays mandataires n'ont plus le caractère de délégués comme dans le projet Hymans : « Tous les membres seront nommés par le conseil et choisis en raison de leur valeur personnelle et de leur compétence. Ils ne pourront exercer dans leur pays aucune fonction qui les placerait dans la dépendance directe de leur gouvernement tant qu'ils feront partie de la commission ». Cette disposition a pour but évident d'assurer, mieux certainement que dans le projet primitif, l'impartialité des délibérations de la commission.

La suite du texte donne des précisions sur les modalités de son travail : les rapports annuels des puissances mandataires seront fournis à la commission par des représentants dûment accrédités de ces puissances mandataires, et capables de fournir des éclaircissements et des renseignements. Le représentant assistera à l'étude du rapport et participera à sa discussion. Le rapport sera transmis au conseil, quand la C. P. M. aura arrêté, hors la présence du représentant du mandataire, les termes de ses observations. Puis les observations de la C. P. M. seront communiquées au représentant du mandataire dont émane le rapport ; le représentant pourra y joindre ses propres commentaires. Enfin la commission transmettra au conseil les rapports des puissances avec ses propres observations et éventuellement les commentaires des représentants. Cette procédure qui assure la participation des représentants des mandataires, est favorable à l'obtention de l'unité de la jurisprudence créée par les décisions de la commission, et l'autorité de celle-ci. Cette autorité, disait le représentant de la France au conseil, serait mise en cause si on ne maintenait pas un contact avec les puissances mandataires intéressées (1). La lecture du texte adopté montre ainsi que le conseil a décidé que tous les membres de la C. P. M. seraient nommés en raison de leur compétence personnelle, ne faisant de la sorte aucune différence entre les ressortissants des puissances mandataires et ceux des puissances non mandataires. Les membres ne représenteront pas officiellement leur pays au sein de la commission et ils auront tous les mêmes droits et les mêmes devoirs (2). La C. P. M. semble donc, par sa composition, être soustraite à l'influence des Etats mandataires ; il semble même qu'elle soit composée uniquement d'experts n'ayant aucun caractère de représentation.

Les membres de la C. P. M., indépendants à l'égard de leur gouvernement national, sont-ils

(1) Van Rees : « Les mandats internationaux », vol. 2, p. 59.

(2) Zeineddine : « Le régime du contrôle des mandats », p. 143.

subordonnés au conseil ? Aucunement, pense Mr Van Rees ; certes, le conseil ayant le droit de nomination doit avoir également le droit de révocation. Mais, même si l'on pouvait soutenir que ce droit a une signification autre que purement théorique, il n'en résulterait pas que la constitution de la commission entend placer ses membres sous la dépendance directe du conseil. Cette conséquence ne cadrerait pas d'ailleurs avec le principe établi que ces membres doivent être indépendants de leurs gouvernements respectifs. Il n'a jamais pu entrer dans l'esprit du conseil de ressusciter par un détour la dépendance expressément exclue des membres individuels, en les faisant dépendre directement d'un collègue dont leurs gouvernements font partie ou peuvent faire partie. Et Mr Van Rees conclut qu'en aucune façon les membres de la C. P. M. ne sont des fonctionnaires du conseil (1).

§ 2. — *Les caractères véritables du système*

Ainsi, ne dépendant ni de leur gouvernement, ni du conseil, les membres de la C. P. M. parleraient en hommes de science. Certains le déclarent, appuyés sur le fait que la C. P. M. : a) n'est pas un tribunal chargé de toutes les questions qui surgissent relativement aux mandats, mais un simple organe d'étude destiné à donner au conseil tous les éléments lui permettant d'exercer sagement sa compétence (2) ; b) est un corps purement technique. Cela a été déclaré par la C. P. M. dans son rapport au conseil du 6 juillet 1927, relatif à l'admission dans son sein d'un ressortissant allemand : « le Conseil en s'adressant à un corps dont le caractère est fondamentalement technique, n'attendait de lui que de savoir si à sa proposition existaient des objections d'un même ordre » (3). La commission ayant ces

(1) Van Rees : « Les mandats internationaux », p. 72.

(2) Van Rees : « Les mandats internationaux », article de « Asie française », p. 137.

(3) Zeineddine : « Le régime du contrôle des mandats », p. 122.

caractères, on a affirmé que ses membres étaient exclusivement déterminés par des considérations supérieures aux préoccupations nationales et agissaient « comme des examinateurs impartiaux investis d'une magistrature, non par telle ou telle puissance mais par la S. D. N. » (1). La politique particulière des différents pays s'arrêterait sur le seuil de la commission.

Nous pensons qu'il faut tenir compte de certains éléments de nature à affecter le caractère d'indépendance des membres de la C. P. M. Tout d'abord on ne peut s'empêcher d'attribuer une signification à la présence de ressortissants des principales puissances mandataires à la C.P.M. Celle-ci, à sa 33^e session (qui s'est tenue à Genève du 8 au 19 nov. 1937) groupait les membres français, belge, japonais, anglais. Lors de l'échange de vues qui eut lieu au sein de la C. P. M. en septembre 1929, et que nous avons déjà mentionné, les membres de la C. P. M. se trouvèrent, par hasard sans doute, défendre les intérêts de leurs gouvernements respectifs. En pratique, le conseil, avant de nommer un membre, pressent à ce sujet le gouvernement de l'Etat dont il est ressortissant, ou même se laisse proposer par le gouvernement en question un ou plusieurs candidats ; et le conseil ne peut procéder à la nomination d'un membre qu'à l'unanimité, y compris, s'il est membre du conseil, la voix de l'Etat dont on nomme le ressortissant. Il en résulte en pratique :

a) Qu'aucun membre ne sera nommé contre la volonté de son gouvernement puisqu'en vertu de la pratique suivie, on s'assure de son approbation même s'il n'est pas représenté au conseil.

b) Qu'aucun membre ne sera nommé contre la volonté des puissances mandataires représentées au conseil.

En fait, à la place d'un membre sortant, le conseil nomme un membre de la même nationalité, et la répartition des nationalités représentées au sein de la commission n'a pour ainsi dire pas changé depuis sa création. De ces

(1) Van Rees : « Les mandats internationaux », p. 137.

constatations qu'il a faites, Mr Zeineddine déclare pouvoir inférer :

Que les membres de la commission n'ont pas été choisis ainsi que pourrait le faire croire la constitution, en raison purement de leurs qualités personnelles et sans égard à leurs gouvernements respectifs. Qu'ils ne peuvent jouir en pratique de la liberté nécessaire ni vis-à-vis du conseil qui les nomme et dont font partie les puissances mandataires, ni vis-à-vis des gouvernements consultés à l'occasion de leur nomination. Que la commission est constituée en immense majorité, outre les ressortissants d'Etats mandataires, de ressortissants d'Etats coloniaux. Le milieu est donc colonial plus que juridique. Après avoir déclaré que la plupart des membres de la C. P. M. avaient exercé dans la politique coloniale de leur pays un rôle de premier plan, Mr Zeineddine se demande si la composition de la commission lui permet de s'opposer, dans la pratique, à l'esprit d'expansion coloniale, pour faire prévaloir, dans le domaine de la gestion des mandats, l'esprit de la S. D. N. tel qu'il est formulé par le pacte (1).

Nous pensons tout à fait comme Mr Zeineddine en ce qui concerne l'impartialité des membres de la C. P. M. D'une personnalité éminente d'une délégation européenne à la S. D. N., à qui nous demandions si les membres de la C. P. M. subissaient l'influence de leurs gouvernements et défendaient leur point de vue au sein de la commission, nous avons obtenu un sourire et cette réponse : « mais naturellement, seuls les membres de la Cour permanente de justice internationale sont indépendants ! » Il faut renoncer aux illusions ; cela cadre trop bien avec la vivacité actuelle des intérêts nationaux pour que nous ne le croyons pas pleinement.

Nous voyons les difficultés que l'on rencontre lorsque l'on veut créer quelque organe extérieur aux Etats et soustrait à leur influence directe ou indirecte. Il est certain que les membres de la C. P. M. ressortissants de pays manda-

(1) Zeineddine: « Le régime du contrôle des mandats », p. 156.

taires sont enclins, quoi qu'on dise, à émettre des opinions favorables à leurs États. Même la terminologie, employée dans certains cas pour qualifier les membres de la C. P. M. le montre bien ; c'est ainsi que, lors de la mort de Mr Beau, membre français de la C. P. M., l'ambassadeur de la République Française près de Sa Majesté le roi d'Italie informa le président de la C. P. M. du décès de ce « délégué » à la C. P. M. L'emploi de ce mot : délégué, ne suppose-t-il pas un certain état de dépendance du membre de la commission vis-à-vis de son gouvernement ? Certes les représentants des puissances mandataires sont en minorité au sein de la C. P. M., mais tous les membres sont animés de cet esprit colonial qui, paraît-il n'est pas favorable à l'exercice d'un contrôle sérieux. En réalité, sans être tellement favorable aux puissances impérialistes (1), la C. P. M. doit tenir compte du fait que les mandats ont été répartis avant l'investiture de la S. D. N. et que le conseil ne dispose que d'un droit de contrôle. Le mandat est une tâche souvent difficile et qui exige une certaine liberté. Et la C. P. M., dans son 8^e rapport au conseil déclarait bien qu'elle devait faire tout ce qui dépendait d'elle pour faciliter aux puissances mandataires l'exécution de la haute et difficile mission qu'elles accomplissent au nom de la société. Et les puissances ont-elles abusé de la liberté qui leur était ainsi laissée ? Non, s'il faut en croire Mr Rappard qui disait en 1930 : « la déférence croissante que les puissances mandataires ont témoigné à la S. D. N. en répondant toujours avec plus de soin et de précision aux questions de la commission... a fait l'étonnement et la joie de tous les amis du progrès international » (2).

(1) Qu'on se souvienne des efforts que la C. P. M. a faits pour obtenir pendant la session extraordinaire de février-mars 1926 des renseignements très détaillés du gouvernement britannique, au point que Mr A. Chamberlain lui reprocha de vouloir rendre ses pouvoirs inquisitoriaux. De même lorsque la France annonça sa volonté d'abandonner son mandat sur la Syrie, la C. P. M. s'assura qu'elle n'avait pas l'intention de demander des avantages spéciaux en contre partie.

(2) Boutant : « Les mandats internationaux », p. 67.

C'est là-dessus que nous terminons les développements consacrés à l'étude de la représentation étatique au sein de la C. P. M. Nous croyons avoir montré que les membres de la commission qui sont ressortissants des puissances mandataires, en raison de la pratique établie, ne peuvent faire autrement que de se montrer pour le moins favorables aux vues de leur gouvernement. Mais, si nous voulons avoir une idée d'ensemble du fonctionnement de la commission, il faut tenir compte du fait que les ressortissants de pays non mandataires sont en majorité ; ainsi la C. P. M. exerce un contrôle des plus efficace. Elle est une ébauche, imparfaite certes, d'organe purement international, mais les résultats qu'elle a obtenus suffisent à nous faire penser qu'elle est un succès de l'organisation internationale, parce qu'elle a accepté de tenir compte des réalités nationales.

Nous avons eu l'occasion de mentionner la présence près de la C. P. M. de représentants des mandataires, délégués par ceux-ci pour présenter le rapport et donner tous éclaircissements à son sujet etc... Il est évident que ce sont là des délégués directs des Etats mandataires, et leur seule mission est de défendre les intérêts de ceux-ci. Leur situation est nette et ne justifie aucun commentaire.

ANNEXE AU CHAPITRE IV

*PRIVILÈGES ET IMMUNITÉS
DES MEMBRES DE LA COMMISSION DES MANDATS*

D'après les résolutions de la session de Vienne de l'institut de Droit International (1924) les membres de la C. P. M. sont admis au bénéfice des immunités diplomatiques. Il est déclaré qu'il faut entendre, sous la dénomination d'agents de la S. D. N., au sens de l'article 7 alinéa 4 du pacte : « les personnes qui, nommées par l'assemblée, le conseil, le secrétariat général de la société ou par ses délégués spécialement qualifiés, accomplissent pour son compte et sous son contrôle, des actes de fonction de nature politique ou administrative ». Désignés par le conseil, les membres de la C. P. M. rentrent dans cette catégorie.

CONCLUSION

Nous avons cherché à montrer, dans notre étude, l'état actuel de la Représentation étatique. La notion de représentation étatique est complexe et ses éléments sont multiples.

La première partie de notre travail a exposé les caractères de la représentation étatique, sous sa forme traditionnelle ; analysant les éléments qui la constituent, nous avons cherché à savoir au nom de qui agissaient les représentants étatiques, quelle était l'étendue des attributions de chacun. De tout cela il s'est dégagé que le pouvoir exécutif, qui, dans l'ordre interne, voit ses attributions progressivement rognées par le pouvoir législatif dans les régimes de démocratie, conserve une place prépondérante dans la gestion des affaires internationales.

Dans la seconde partie, nous avons vu l'élaboration de systèmes et de procédés nouveaux de représentation. Reconnaissons de suite que ces systèmes ont été en fait plus nouveaux dans la forme que dans le fond : et cela, seul le recul de quelques années, l'épreuve du temps, a permis de le constater ; de même qu'une épreuve plus considérable du temps dira si ces systèmes ne seront pas appelés un jour à trouver, dans la conscience collective des Etats, un climat favorable à leur épanouissement.

L'étude de la représentation à la Société des Nations a essentiellement soulevé le problème de la souveraineté : où en est la souveraineté interne, où en est la souveraineté externe, voilà ce que nous avons indirectement cherché à résoudre.

Les textes de la S. D. N., le mouvement d'idées qui a entouré sa création, ont marqué deux tendances complémentaires dans l'évolution du Droit :

I. Dans le domaine international : la recherche d'un ordre juridique nouveau, par la restriction volontaire, de la part des Etats, des attributs de leur souveraineté.'

II. Dans le domaine du Droit interne : le désir de transférer l'exercice des pouvoirs de représentation en matière extérieure, des mains des diplomates aux mains des hommes politiques. Pouvoirs extérieurs au gouvernement ou à l'opinion ? (en elle-même ou dans la personne de ses représentants), telle était la question.

Dans le domaine international, bien des espoirs ont été déçus ; la représentation est diplomatique, les Etats refusent de se considérer comme engagés par un vote de leur délégué, même dans les cas très rares où un texte formel les y oblige (1). Même au sein d'un organe impartial, de par sa raison d'être, comme la Commission Permanente des Mandats, nous avons relevé l'exercice des influences étatiques, et leur particularisme. Par contre nous avons dans certains cas, fait des remarques significatives, et noté la soumission au Droit, la pénétration d'un esprit international. La représentation de plusieurs Etats par le délégué d'un seul au Conseil, la part limitée de la représentation de l'Etat dans le domaine de l'organisation internationale du travail, nous ont montré le maximum des progrès réalisés dans cet ordre d'idées.

(1) A la 19^e Assemblée de la S. D. N., le délégué anglais a déclaré : « De l'avis du gouvernement du Royaume-Uni, les circonstances qui se prêteront à une action internationale, ainsi que la possibilité et la nature de cette action, ne sauraient être fixées à l'avance et chaque cas doit être considéré en soi. C'est ainsi que, même dans le cas où une violation du pacte a été constatée conformément à la procédure habituelle, il n'y aurait, de l'avis du gouvernement de S. M. dans le R. U., aucune obligation automatique, d'appliquer soit les sanctions économiques, soit les sanctions militaires ». Cette déclaration, faisant spécialement allusion aux obligations de l'art. 16, témoigne de l'état d'esprit avec lequel la Grande-Bretagne, le plus ferme soutien de la S. D. N., interprète les obligations du pacte. La notion de liberté de décision reste au premier plan des prérogatives que revendiquent les Etats. (Compte rendu de la 19^e Session ord. de l'Ass., 4^e séance plén. (16 sept. 1938). Discours du représentant de G. B.

Dans le domaine interne, nous constatons que la représentation étatique reste une représentation du gouvernement, non pas une représentation directe de la nation ou de ses élus. Mais, de tendance indiscutable, elle est de plus en plus assurée par des hommes politiques, non par des diplomates, ce qui n'est pas sans accroître le rôle de l'opinion dans la conduite des affaires extérieures. Ce système, pour logique qu'il soit dans les régimes démocratiques, ne nous semble pas pour cela préférable au système traditionnel de la représentation par diplomates. Nous croyons que la prudence, la discrétion — non le secret —, une connaissance exacte des problèmes et des faits, sont les facteurs essentiels d'une bonne diplomatie.

Il nous a paru que notre étude était opportune à une époque où l'on assiste au choc des conceptions nouvelles et des conceptions anciennes.

S'il est à regretter que les Etats ne suivent pas les tendances nouvelles que leur proposent les théoriciens du Droit International, et ne renoncent pas à une idée de la souveraineté incompatible avec toute organisation stable de la société internationale, il faut plutôt se louer qu'ils marquent, dans l'ordre interne, un certain attachement aux conceptions anciennes, et n'acceptent pas encore de voir, relativement à la conduite des relations étrangères, la source de toute sagesse dans le gouvernement de l'opinion.

Vu et permis d'imprimer,

Le Recteur de l'Académie de Paris :

ROUSSY.

Vu : le Doyen,
G. RIPERT.

Vu : le Président de la Thèse,
Gilbert GIDEL.

BIBLIOGRAPHIE

DOCUMENTS, PUBLICATIONS, PÉRIODIQUES

- Annuaire de la Société des Nations.
Annuaire de l'Institut de Droit International.
Actes de l'Assemblée de la S. D. N.
 Séances plénières
 Séances des commissions
Bulletin Officiel du B. I. T. (toute la collection).
Documents de la Cour Permanente de Justice Internationale
 Série AB n° 53
 Série C n°s 62, 63, 66.
Documents de la S. D. N. n° C.404.1923.VII (lettre du
 ministre des affaires étrangères de Hongrie à M.
 Adacti, avec aide-mémoire et annexe).
Journal Officiel de la S. D. N.
Journal Officiel de la République Française (5 oct. 1938).
Journal « La République » du 22 août 1930.
Journal « Le Temps » du 21 déc. 1935.

OUVRAGES CONSULTÉS

- AGNELLI (Giovanni) et CABIATI (Attilio) : « Fédération Européenne ou ligue des nations ? » (1919) Paris.
ANZILOTTI : « Cours de Droit International » (traduction Gidel).
APPLETON (J.) : « Histoire d'un conflit » (dans : Réforme agraire en Roumanie et les optants hongrois de Transylvanie devant la S. D. N., thèse Roumaine, 1).
AULARD : « L'opinion publique en France et la S. D. N. » (dans Münch, t. 1).
AVRAMOFF : « Le président du conseil de la S. D. N. » (Bordeaux 1932).

- BARTHÉLEMY (Joseph) : « Conduite de la politique extérieure dans les démocraties » (dans Conciliation Int. 1930, bull. 3 et 4).
- « Démocratie et politique étrangère » (Alcan 1917).
- « Le gouvernement de la France » (Payot 1925).
- « La crise constitutionnelle de la S. D. N. » (dans revue Polit. et Parlem. 1926).
- BASDEVANT (J.) : « Conclusion et rédaction des traités et des instruments diplomatiques autres que les traités » (cours la Haye 1926).
- BOURGEOIS (L.) : « L'œuvre de la S. D. N. » 1920-1923, Paris 1923.
- BOURQUIN (M.) : « Règles générales du droit de la paix » (cours la Haye 1931).
- BOUTANT : « Les mandats internationaux ».
- BUISSON (Ferdinand) : « Les Principes de la S. D. N. » (dans Vers la Société des Nations).
- CALVO : « Dictionnaire de droit international public et privé » (1885).
- CAMBON (J.) : « L'esprit International ».
- « Le Diplomate ».
- CARRÉ DE MALBERG : « Contribution à la théorie générale de l'Etat ».
- CHARLES (Ernest) : « Vers la réalisation » (dans : Vers la S. D. N.).
- COMISETTI : « Mandats et souveraineté » (Sirey).
- DEHOUSE : « La ratification des traités » (Sirey 1935).
- DIENA (G.) : « Les mandats internationaux » (cours la Haye 1924).
- DOLLOT : « Du secret diplomatique » (dans Revue générale de Droit Int. Public 1929).
- DUPUIS (Charles) : « Liberté des voies de communication. Relations internationales » (cours la Haye 1924).
- « L'organisation Internationale et la notion de souveraineté » (dans séances et travaux de l'académie des sciences morales et polit. 1919).
- ELÈS (G. T.) : « Le principe de l'unanimité dans la S. D. N. et les exceptions à ce principe » (Pedone 1935).

- FORGAC (Arpad) : « Essai sur la diplomatie moderne ».
- FAUCHILLE : « Traité de Droit International Public ».
- FREI (P. H.) : « De la situation juridique des représentants des membres de la S. D. N. et de ses agents » (Sirey 1929).
- GARNER : « Des limitations à la souveraineté nationale dans les relations extérieures » (dans revue de Droit Int. et lég. comp. 1925).
- GASCON Y. MARIN (J.) : « Les fonctionnaires internationaux » (cours La Haye 1932).
- GENET (R.) : « La S. D. N. et le droit d'ambassade actif et passif » (dans revue de Droit Int. et de lég. comp. 1935).
- « La clause tacite de ratification » (dans revue de Droit Int. Public 1931).
- « Traité de diplomatie et de droit diplomatique ».
- HENNESSY (Jean) : « Mes raisons d'adhérer » (dans : Vers la S. D. N.).
- KELSEN : « Les rapports de système entre le droit interne et le droit international public » (cours La Haye 1936).
- KRABBE : « L'idée moderne de l'Etat » (cours La Haye 1926).
- LA BRIÈRE (Y. de) : « La communauté des puissances d'une communauté inorganisée à une communauté organique » (1932).
- LANGE : « Vers un gouvernement international » (Paris, 1928).
- LE FUR : « Nécessité d'un droit international pour coordonner les diverses activités nationales » (cours professé à la semaine sociale de Rennes. Lyon 1925).
- « Délimitation de la compétence de la S. D. N. » (dans Mélanges Hauriou 1929).
- « Les grands problèmes du Droit » (chap. 18, La démocratie et la crise de l'Etat) Sirey 1937.
- LEROUY (Maxime) : « La S. D. N. : Guerre ou paix ? » (Pédone 1932).
- « Garanties et sanctions » (dans : Vers la S. D. N.).
- MAHAIM (E.) : « L'organisation permanente du travail » (cours La Haye 1924).

- MARIOTTE : « Les limites actuelles de la compétence de la S. D. N. » (thèse Paris 1926).
- MARTENS (de) : « Traité de Droit International ».
- MIRKINE-GUETZÉVITCH : « Les constitutions de l'Europe nouvelle ».
- « Droit International et Droit Constitutionnel » (cours La Haye 1931).
 - « Le Droit Constitutionnel et l'organisation de la Paix » (cours La Haye, 1933, t. 45).
 - « L'union européenne ».
- MORELLET : « Un type original de Traités. Les conventions internationales du travail » (dans Revue critique de Droit International, janvier-mars 1938).
- MORTON : « Les immunités et privilèges diplomatiques » (1927).
- MOWAT (R. B.) : « Plaidoyer en faveur d'un meilleur emploi des diplomates de carrière » (dans L'esprit International 1932).
- MÜNCH : « L'assemblée des délégués » (dans Münch, t. 21).
- NAUROIS (Louis de) : « Les traités internationaux devant les juridictions nationales ».
- Origines (les) et l'œuvre de la Société des Nations : publié sous la direction de Münch, 2 vol., Copenhague 1923-4.
- PHELAN (E. J.) : « Albert Thomas et la création du B. I. T. » (Grasset 1936).
- POLITIS (Nicolas) : « Les nouvelles tendances du Droit International ».
- POPOVITCH : « Composition du conseil de la S. D. N. » (Lausanne 1929).
- PRADIER-FODÉRE : « Cour de Droit International » (1889).
- RAY (Jean) : « Commentaire du pacte de la S. D. N. » et suppléments.
- REDSLOB : « Les principes du Droit des Gens moderne » (Rousseau 1937).
- « Théorie de la S. D. N. » (1927).
- ROSS : « La souveraineté des Etats et la S. D. N. » (dans Revue de Droit Int. et de légis. comp. 1931-2).

- SCELLE (Georges) : « L'organisation Internationale du travail et le B. I. T. ».
- « Une crise de la S. D. N. » (1927).
- « L'élaboration du pacte de la S. D. N. » (dans : les origines et l'œuvre de la S. D. N., sous la direction de Münch, tome 1).
- « Le pacte des nations et sa liaison avec le traité de paix » Paris 1919.
- SCHÜKING (W.) : « Le développement du pacte de la S.D.N. » (cours La Haye 1937).
- SECRETAN (Jacques) : « Les immunités diplomatiques des représentants des Etats membres et des agents de la S. D. N. » (Payot 1928).
- SERENI (A. P.) : « La rappresentanza nel diritto internazionale », Milan, 1936, 452 pp.
- SHATZKY (Boris) : « Les délégations à la S. D. N. et leurs relations avec le parlement et le gouvernement dans les Etats parlementaires » (dans Revue de Droit Int. et de lég. comp. 1935).
- SIBERT (Marcel) : « Quelques aspects de l'organisation et de la technique des conférences internationales » (cours La Haye 1934).
- « Remarques sur le mémoire du gouvernement hongrois adressé le 29 nov. 1927 au conseil de la S.D.N. » (dans : la réforme agraire en Roumanie, thèse roumaine, tome 2).
- STRUPP : « Eléments de Droit International Public » Paris 1927.
- TCHERNOFF (J.) : « Les nations et la S. D. N. dans la politique moderne » Paris 1919.
- TELTSIK : « La ratification des conventions internationales du Travail » (dans Revue Int. du Travail, vol. 18, n° 6, déc. 1928).
- THOMAS (Albert) : « L'organisation Internationale du Travail » (dans Münch).
- TITÉANO : « La compétence de la S. D. N. et la souveraineté » (Thèse Paris 1925).
- TRAZ (R. de) : « L'esprit de Genève » (Grasset 1929).

VABRÉ (A.) : « Le Droit International du Travail » (Giard 1925).

VAN REES : « Les mandats internationaux » (2 vol.) Paris 1927.

Vers la Société des Nations : Leçons du collège libre des sciences sociales 1918, conf. de Maxime Leroy : « Garanties et Sanctions » ;

Ferdinand Buisson : « Les principes de la S. D. N. » ;

Ernest Charles : « Vers la réalisation » ;

Jean Hennesy : « Mes raisons d'adhérer ».

WATRIN : « Le pacte de la S. D. N. et la constitution française » (éditions internationales 1932).

WILLIAMS (R. E. L. Vaughan) : « Les méthodes de travail de la diplomatie » (cours La Haye 1924).

WOLGAST : « Le diplomate et ses fonctions » (cours La Haye 1937).

ZARRAS : « Le contrôle de l'application des conventions internationales du travail » (thèse Sirey 1937).

COURS DE LA FACULTÉ DE DROIT DE PARIS

LE FUR : « Cours sur le Droit International Public » (licence, 1934-5).

GIDEL : « Rapports entre le législatif et l'exécutif » (cours de doctorat 1936-7).

COURS DE LA DOTATION CARNEGIE

CHKLAVER : « Le droit des gens correspondant aux nouvelles formes de l'Etat » (1936-7).

LE FUR : « Philosophie du Droit des Gens » (cours 1934-5).

MIRKINE-GUÉTZÉVITCH : « Rôle des parlements dans la conduite de la politique étrangère » (1936-7).

— « Droit Constitutionnel et Droit International » (1938).

COURS DE L'ECOLE LIBRE DES SCIENCES POLITIQUES

DUPUIS (Ch.) : « Cours sur le droit des gens » (1934-5).

TABLE DES MATIÈRES

Introduction	7
 CHAPITRE PRÉLIMINAIRE. — <i>La notion de Représentation Etatique se réfère à plusieurs éléments...</i>	
<i>Section I. — Eléments de Droit International.</i>	9
§ 1. Nécessité de se conformer au Droit International	10
§ 2. Nécessité de représenter une entité admise aux règles du Droit International	10
<i>Section II. — Eléments de Droit interne.....</i>	12
§ 1. Le représentant exprime-t-il fidèlement la volonté de l'Etat ?.....	12
§ 2. L'évolution du Droit interne exerce son influence sur celle du Droit International	13

PREMIÈRE PARTIE

LA FORME TRADITIONNELLE DE LA REPRÉSENTATION ÉTATIQUE

Généralités	23
 CHAPITRE I. — <i>Caractères du Droit International dans la doctrine traditionnelle. Le Droit International s'impose comme une morale dépourvue de sanctions positives</i>	
	25
 CHAPITRE II. — <i>C'est le pouvoir exécutif le seul organe de l'Etat qualifié pour les relations internationales</i>	
	27
<i>Section I. — Le Droit International est un droit inter-étatique</i>	27
<i>Section II. — Détermination des organes de l'Etat dans les relations extérieures.....</i>	30
§ 1. Le problème de l'imputation.....	30
§ 2. La volonté de l'Etat dans le domaine des relations extérieures.....	34

CHAPITRE III. — <i>Les organes de l'Etat pour les relations extérieures</i>	35
<i>Section I. — Le chef de l'Etat</i>	35
§ 1. Rôle du Chef de l'Etat d'après les constitutions	35
§ 2. Rôle du Chef de l'Etat d'après le Droit International	37
§ 3. Etendue pratique de la compétence du Chef de l'Etat.....	38
<i>Section II. — Le ministre des affaires étrangères</i>	40
§ 1. Sa place au sein du cabinet.....	40
§ 2. Le partage de l'autorité entre le ministre, émanation de l'exécutif, émanation du cabinet, et le parlement, émanation du corps électoral	42
§ 3. Compétence du ministre des affaires étrangères comme organe propre des relations internationales ; conflit entre Droit interne et Droit International. L'affaire du Groënland Oriental	48
<i>Section III. — L'agent diplomatique (renvoi au chapitre IV)</i>	55
<i>Section IV. — Le consul</i>	55
CHAPITRE IV. — <i>Etude de la représentation par Agents diplomatiques</i>	56
<i>Section I. — Les conditions de l'action diplomatique</i>	58
§ 1. Le droit de légation.....	58
§ 2. L'envoi de l'agent diplomatique (la lettre de créance — les pleins pouvoirs : l'affaire des optants hongrois — les instructions — l'agrégation)	58
§ 3. Privilèges et immunités des agents diplomatiques (le principe de l'exterritorialité, les privilèges diplomatiques, l'inviolabilité, l'immunité)	67
<i>Section II. — L'exercice de l'action diplomatique</i>	72
§ 1. Les négociations deux à deux.....	72

§ 2. Les assemblées internationales (les caractères des congrès, les caractères des conférences).....	73
---	----

DEUXIÈME PARTIE

LA REPRÉSENTATION ÉTATIQUE A LA SOCIÉTÉ DES NATIONS

Généralités	87
-------------------	----

DIVISION PREMIÈRE

La création de la Société des Nations

CHAPITRE I. — <i>Les projets</i>	91
<i>Section I.</i> — Les conceptions anglo-saxonnes	92
<i>Section II.</i> — La conception latine.....	94
CHAPITRE II. — <i>Les Caractères Juridiques de la Société des Nations</i>	98
<i>Section I.</i> — La S. D. N., personne juridique de Droit International	98
<i>Section II.</i> — La souveraineté de la S. D. N. ?	101
<i>Section III.</i> — Le Droit est le seul souverain..	107

DIVISION DEUXIÈME

Les caractères de la représentation étatique à la S. D. N.

Sous-Division 1^{re}. - Caractères politiques de la représentation

CHAPITRE I. — <i>Qui nomme les représentants ?</i>	103
<i>Section I.</i> — Naissance d'un courant en faveur de la démocratisation de la politique extérieure	110
<i>Section II.</i> — Les projets de démocratisation de la S. D. N.....	111
§ 1. La forme extrême.....	112
§ 2. La forme modérée.....	117
<i>Section III.</i> — La représentation étatique à la S. D. N. est assurée par les gouvernements	121

CHAPITRE II. — <i>Quels représentants choisit-on ?</i>	125
<i>Section I.</i> — Tendance à assurer une représentation politique plus qu'une diplomatique.	125
<i>Section II.</i> — Supériorité d'une représentation diplomatique	127
<i>Sous-Division 2^e.</i> — Caractères juridiques de la représentation	
CHAPITRE I. — <i>Les délégués à l'Assemblée</i>	135
<i>Section I.</i> - Compétence et pouvoirs de l'organe	135
§ 1. Attributions de l'Assemblée.....	135
§ 2. Autorité des décisions de l'Assemblée	137
<i>Section II.</i> — Situation des délégués à l'Assemblée	143
§ 1. L'admission des délégués.....	143
§ 2. Les délégués, représentants de leurs Etats	145
CHAPITRE II. — <i>Les représentants des membres du Conseil de la S. D. N.</i>	154
<i>Section I.</i> — Compétence et pouvoirs de l'organe	154
§ 1. Attributions du conseil.....	154
§ 2. Autorité des décisions du Conseil...	155
<i>Section II.</i> — Situation des représentants des membres du Conseil.....	158
§ 1. L'admission des représentants.....	158
§ 2. Les délégués au Conseil, représentants de leurs gouvernements....	158
ANNEXE AUX CHAPITRES I ET II. — Privilèges et immunités diplomatiques des membres de l'Assemblée et du Conseil de la S. D. N.	164
CHAPITRE III. — <i>La représentation étatique à l'Organisation Internationale du Travail</i>	167
<i>Section I.</i> — Les précédents historiques et l'élaboration du statut de l'O. I. T.	167
<i>Section II.</i> — La conférence de l'O. I. T.	172
§ 1. Compétence et pouvoirs de la Conférence	172
§ 2. Le caractère représentatif des délégués à la conférence de l'O. I. T.	180

Section III. — Le conseil d'administration du Bureau International du Travail et le B. I. T.	183
§ 1. Le Conseil d'administration.....	183
§ 2. Le B. I. T.	185
ANNEXE AU CHAPITRE III. — Privilèges et immunités diplomatiques des membres de l'O. I. T.	187
CHAPITRE IV. — <i>La représentation étatique à la Com- mission Permanente des Mandats</i>	190
Section I. — Les traités et le régime des man- dats	190
Section II. — Les membres de la C. P. M.	194
§ 1. Le système élaboré.....	194
§ 2. Les caractères véritables du système	197
ANNEXE AU CHAPITRE IV. — Privilèges et immunités diplomatiques des membres de la C. P. M.	202
Conclusion	203
Bibliographie	207

